En straffreform

Volym 2

Betänkande av Straffreformutredningen

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:66

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1279-1 (tryck)
ISBN 978-91-525-1280-7 (pdf)
ISSN 0375-250X

Innehåll

VOLYM 1

Sammanfattning 29

DEL 1 Författningsförslag och författningskommentar

1 Författningsförslag 65

1.1 Förslag till lag (2028:000) om villkorligt fängelse 65

1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken 73

1.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 124

1.4 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken 144

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid 148

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken 149

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1957:668) om utlämning för brott 151

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. 152

1.9 Förslag till lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69) ... 157

1.10 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302) 158

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet 159

1.12 Förslag till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189) 161

1.13 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall 163

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning 164

1.15 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. 165

1.16 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll 167

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister 168

1.18 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling 171

1.19 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) ... 173

1.20 Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612) 174

1.21 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610) 175

1.22 Förslag till lag om ändring i häkteslagen (2010:611) 176

1.23 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott 177

1.24 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen 178

1.25 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:650) om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom Europeiska unionen 180

1.26 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden 183

1.27 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande 185

1.28 Förslag till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251) 187

1.29 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område 189

1.30 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning 190

1.31 Förslag till lag om ändring i lagen (2025:000) om internationell verkställighet i brottmål 191

1.32 Förslag till förordning (2028:000) om villkorligt fängelse ... 194

1.33 Förslag till förordning (2028:000) om övervakning efter villkorlig frigivning 199

1.34 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål 203

1.35 Förslag till förordning om ändring i bötesverkställighetsförordningen (1979:197) 205

1.36 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. 207

1.37 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll 208

1.38 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister 210

1.39 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1174) med instruktion för övervakningsnämnderna 211

1.40 Förslag till förordning om ändring i fängelseförordningen (2010:2010) 213

1.41 Förslag till förordning om ändring i strafftidsförordningen (2019:95) 214

2 Författningskommentar 215

2.1 Förslaget till lag (2028:000) om villkorligt fängelse 215

2.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken 246

2.3 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken 358

2.4 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken 370

2.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid 371

2.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken 372

2.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1957:668) om utlämning för brott 373

2.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. 373

2.9 Förslaget till lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69) 376

2.10 Förslaget till lag om ändring i passlagen (1978:302) 376

2.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet 377

2.12 Förslaget till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189) 378

2.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning 378

2.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. 379

2.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll 381

2.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister 381

2.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling 382

2.18 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) 383

2.19 Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612) 384

2.20 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610) 384

2.21 Förslaget till lag om ändring i häkteslagen (2010:611) 385

2.22 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott 385

2.23 Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen 386

2.24 Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:650) om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom Europeiska unionen 387

2.25 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden 389

2.26 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande 390

2.27 Förslaget till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251) 391

2.28 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område 392

2.29 Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning 393

2.30 Förslaget till lag om ändring i lagen (2025:000) om internationell verkställighet i brottmål 393

DEL 2 Uppdragets genomförande och inriktning

3 Vårt uppdrag och arbete 397

3.1 Inledning 397

3.2 Utredningens uppdrag 397

3.3 Uppdragets genomförande 398

3.4 Avgränsningar 399

3.5 Betänkandets disposition 399

4 Ett stärkt brottsofferperspektiv och samhällsskydd 401

4.1 Inriktningen av vårt uppdrag 401

4.2 Straffteoretisk bakgrund 402
4.2.1 Inledning 402
4.2.2 Straffets ändamål 402
4.2.3 Bestraffningsprinciper 405
4.2.4 Straffteoriernas betydelse i dagens påföljdssystem 407

4.3 Påföljdssystemet från ett brottsofferperspektiv 408
4.3.1 En historisk tillbakablick – från självhämnd till behandling 408
4.3.2 Brottsofferperspektivet i 1989 års påföljdsreform och i dag 411

4.4 Brottsofferperspektivet i ett reformerat påföljdssystem ... 414
4.4.1 Det finns goda skäl att stärka brottsofferperspektivet 414
4.4.2 Vem är brottsoffer? 414
4.4.3 Brottsoffers intressen och behov sträcker sig bortom det straffrättsliga ingripandet 416
4.4.4 Upprättelse som syfte med straff 417
4.4.5 Hur kan brottsofferperspektivet stärkas? 420

4.5 Samhällsskyddets plats i påföljdssystemet – från 1900-talet till i dag 424

4.6 Samhällsskyddet i ett reformerat påföljdssystem 427
4.6.1 Ett effektivt samhällsskydd kräver ett pluralistiskt förhållningssätt 427
4.6.2 Närmare om avskräckning och inkapacitering 428
4.6.3 Hur kan samhällsskyddsaspekterna i påföljdssystemet stärkas? 433

VOLYM 2

DEL 3 Påföljderna

5 Det nuvarande påföljdssystemet 441

5.1 Uppdrag och disposition 441

5.2 Den nuvarande ordningen 442
5.2.1 Inledning 442
5.2.2 Påföljderna 444
5.2.3 Val av påföljd 499
5.2.4 Ny påföljdsbestämning efter en tidigare dom 510

5.3 Ordningen i några andra europeiska länder 516
5.3.1 Inledning 516
5.3.2 Danmark 517
5.3.3 Norge 522
5.3.4 Finland 526
5.3.5 Island 529
5.3.6 Tyskland 531
5.3.7 England 532
5.3.8 Sammanfattande jämförelse 533

5.4 Tidigare överväganden och diskussioner om ett förändrat påföljdssystem 534
5.4.1 Lagstiftningsärenden 534
5.4.2 Den juridiska litteraturen 564
5.4.3 Särskilt om intensivövervakning med elektronisk kontroll 573

6 Ett påföljdssystem med villkorligt fängelse 577

6.1 Närmare om vårt uppdrag 577

6.2 Utgångspunkter för våra överväganden 578
6.2.1 Övergripande utgångspunkter 578
6.2.2 De icke frihetsberövande påföljderna bör på ett tydligt sätt förmedla klander och ha ett tillräckligt ingripande verkställighetsinnehåll..... 580
6.2.3 Tydliga konsekvenser vid återfall i brott eller annan misskötsamhet..... 581
6.2.4 Korta fängelsestraff bör undvikas 582
6.2.5 Påföljdssystemet bör förenklas och påföljdsvalet styras av enhetliga kriterier..... 583
6.2.6 Reglerna bör främja en effektiv handläggning 584

6.3 Villkorligt fängelse bör införas i påföljdssystemet..... 585

6.4 Uppbyggnaden av ett system med villkorligt fängelse..... 594
6.4.1 Systemets grundläggande struktur och innebörd..... 594
6.4.2 IÖV bör fortfarande vara en verkställighetsform 600
6.4.3 Överlämnande till vård enligt LVM bör utgå ur påföljdssystemet 604
6.4.4 Kontraktsvård bör utgå ur påföljdssystemet..... 611
6.4.5 Prövotiden för villkorligt fängelse 621

6.5 Närmare om den lagtekniska lösningen..... 629
6.5.1 Ändringar i brottsbalken 629
6.5.2 En ny lag om villkorligt fängelse..... 637
6.5.3 Två nya förordningar som ersätter förordningen om verkställighet av frivårdspåföljder 637

6.6 Förutsättningarna för villkorligt fängelse 639
6.6.1 Den grundläggande förutsättningen..... 639
6.6.2 Närmare om betydelsen av brottslighetens art ... 648
6.6.3 Närmare om betydelsen av den tilltalades tidigare brottslighet..... 658
6.6.4 Synnerliga skäl för villkorligt fängelse..... 670
6.6.5 Delvis villkorligt fängelse 683

6.7 Tilläggssanktionerna till villkorligt fängelse ... 697
6.7.1 Allmänt om tilläggssanktionerna ... 697
6.7.2 Dagsböter som tilläggssanktion ... 701
6.7.3 Verkställighet av dagsböter som tilläggssanktion ... 707
6.7.4 Samhällstjänst som tilläggssanktion ... 709
6.7.5 Övervakning som tilläggssanktion ... 725

6.8 Valet av tilläggssanktion ... 736
6.8.1 Valet mellan böter, samhällstjänst och övervakning ... 736
6.8.2 Ett villkorligt fängelsestraff bör i vissa fall kunna förenas med mer än en tilläggssanktion ... 743
6.8.3 Skäl att avstå från att förena straffet med en tilläggssanktion ... 748

6.9 Verkställighet av samhällstjänst och övervakning samt möjligheten att lämna nöjdförklaring ... 756
6.9.1 Inledande av verkställighet ... 756
6.9.2 Nöjdförklaring ... 758
6.9.3 Verkställighetens mål och utformning ... 761
6.9.4 Den dömdes allmänna skyldigheter ... 768
6.9.5 Ansiktsbilder ... 770
6.9.6 Verkställighet av en samhällstjänstsanktion ... 777
6.9.7 Krav på nykterhet vid utförande av samhällstjänst ... 783
6.9.8 Biträdande kontrollör ... 787
6.9.9 En samhällstjänstsanktion bör kunna ändras, upphävas eller ersättas med övervakning ... 788
6.9.10 Verkställighet av en övervakningssanktion ... 792
6.9.11 Övervakare och biträdande övervakare ... 795
6.9.12 Helghemarrest ... 800
6.9.13 Alternativ till helghemarrest ... 814
6.9.14 Elektronisk kontroll av helghemarrest och andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten ... 819
6.9.15 Undantag från inskränkningarna ... 821
6.9.16 Särskilda föreskrifter vid övervakning ... 822
6.9.17 Elektronisk kontroll av särskilda föreskrifter ... 837

6.9.18 Ändring av tidigare beslut och nya beslut vid en övervakningssanktion 841
6.9.19 Anmälningsskyldighet för externa vårdgivare..... 843
6.9.20 Bemyndigande 846
6.9.21 Beslutsordning..... 847

6.10 Åtgärder vid brister i fullgörandet av tilläggssanktioner.... 855
6.10.1 Åtgärder när den dömde inte betalar dagsböter som tilläggssanktion 855
6.10.2 Åtgärder när den dömde inte fullgör sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning 858
6.10.3 Åtgärder när den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning 875
6.10.4 Upphävande av beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt..... 881
6.10.5 Åtgärder när en samhällstjänst- eller övervakningssanktion inte går att verkställa av annat skäl..... 888
6.10.6 Tillgodoräknande med anledning av delvis fullgörande av tilläggssanktion..... 891
6.10.7 Omhändertagande..... 899

6.11 Ny påföljdsbestämning efter tidigare dom 908
6.11.1 Huvuddragen i den nuvarande ordningen behålls 908
6.11.2 Ny påföljd som huvudregel..... 911
6.11.3 Förutsättningarna för konsumtionsdom..... 917
6.11.4 Förutsättningarna för undanröjande..... 922
6.11.5 Upphävande av beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt 933
6.11.6 Korrigeringsreglerna 952
6.11.7 Tillämpningen i högre rätt..... 954

6.12 Tillgodoräknande av tid för frihetsberövande respektive fullgjord del av tilläggssanktion..... 957
6.12.1 Tillgodoräknande av tidigare frihetsberövande... 957

6.12.2 Förhållandet mellan tillgodoräknande av fullgjord del av tilläggssanktion och villkorlig frigivning efter upphävande av beslutet om villkorlighet ... 959
6.12.3 Sammanfattning ... 965

6.13 Anpassningar av andra regler i brottsbalken till ett system med villkorligt fängelse ... 967
6.13.1 Påföljdsvalet för unga lagöverträdare ... 967
6.13.2 Påföljdsvalet för lagöverträdare med en allvarlig psykisk störning ... 974
6.13.3 Beaktande av återfall vid straffmätningen ... 984

6.14 Underlaget för bestämmande av straff ... 993

VOLYM 3

DEL 4 Straffskalorna

7 Inledande överväganden till en översyn av straffskalorna ... 1001

7.1 Uppdrag och disposition ... 1001

7.2 Straffskalornas nuvarande utformning ... 1002
7.2.1 Straffskalorna och deras ramar enligt gällande rätt ... 1002
7.2.2 Grunderna för de nuvarande straffskalornas utformning ... 1004
7.2.3 De straffminimum och straffmaximum som faktiskt används i straffstadgandena ... 1006
7.2.4 De nuvarande straffskalorna överlappar varandra i stor utsträckning ... 1008
7.2.5 Särskilt om några tidigare lagstiftningsärenden som har avsett straffskalorna ... 1010

7.3 Reglerna om omvandling av fängelse på livstid ... 1014
7.3.1 Omvandlingslagen ... 1014
7.3.2 Användningen av livstidsstraffet ... 1018

7.4 Internationella åtaganden med krav på straffskalors utformning 1019

7.5 Straffskalornas utformning i några andra länder 1020
7.5.1 Inledning 1020
7.5.2 Dansk rätt 1021
7.5.3 Norsk rätt 1021
7.5.4 Finsk rätt 1021
7.5.5 Tysk rätt 1022

7.6 Behovet av en översyn av straffskalorna och utgångspunkterna för en sådan översyn 1022

7.7 Straffskalornas ramar 1042
7.7.1 Tiden för fängelse och nivåerna för böter 1042
7.7.2 De i straffskalorna angivna straffen 1050

7.8 Behovet av följdändringar med anledning av våra inledande överväganden till översynen 1055

7.9 Det praktiska genomförandet av översynen – vad vi menar med en översyn 1059

8 Översynen av straffskalorna 1065

8.1 Brotten mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken) 1065
8.1.1 Utgångspunkter för våra överväganden 1065
8.1.2 Vårt förslag och vår bedömning 1067

8.2 Brotten mot frihet och frid (4 kap. brottsbalken) 1083
8.2.1 Utgångspunkter för våra överväganden 1083
8.2.2 Vårt förslag och vår bedömning 1089

8.3 Ärekränkningsbrotten (5 kap. brottsbalken) 1107
8.3.1 Vår översyn av ärekränkningsbrotten 1107

8.4 Sexualbrotten (6 kap. brottsbalken) 1113
8.4.1 Utgångspunkter för våra överväganden 1113
8.4.2 Vårt förslag och vår bedömning 1119

8.5 Brotten mot familj (7 kap. brottsbalken) 1125
8.5.1 Vår översyn av brotten mot familj 1125

8.6 Förmögenhetsbrotten (8–12 kap. brottsbalken) 1131
8.6.1 Utgångspunkter för våra överväganden och förslag 1131
8.6.2 Tillgreppsbrotten (8 kap. brottsbalken) 1139
8.6.3 Bedrägeri och annan oredlighet (9 kap. brottsbalken) 1148
8.6.4 Förskingring, annan trolöshet och mutbrott (10 kap. brottsbalken) 1166
8.6.5 Brott mot borgenärer m.m. (11 kap. brottsbalken) 1175
8.6.6 Skadegörelsebrotten (12 kap. brottsbalken) 1180

8.7 De allmänfarliga brotten (13 kap. brottsbalken) 1184
8.7.1 Vår bedömning 1184

8.8 Förfalskningsbrotten (14 kap. brottsbalken) 1192
8.8.1 Utgångspunkter för våra överväganden 1192
8.8.2 Vårt förslag och vår bedömning 1195

8.9 Mened, falskt åtal och annan osann utsaga (15 kap. brottsbalken) 1202
8.9.1 Vårt förslag och vår bedömning 1202

8.10 Brotten mot allmän ordning (16 kap. brottsbalken) 1214
8.10.1 Vår översyn av brotten mot allmän ordning 1214

8.11 Brotten mot allmän verksamhet m.m. (17 kap. brottsbalken) 1224
8.11.1 Vår bedömning 1224

8.12 Högmålsbrotten och brotten mot Sveriges säkerhet (18 och 19 kap. brottsbalken) 1234
8.12.1 Vår översyn av högmålsbrotten och brotten mot Sveriges säkerhet 1234

8.13 Tjänstefel m.m. (20 kap. brottsbalken) 1239
8.13.1 Vårt förslag och vår bedömning 1239

8.14 Brott av krigsmän och landsförräderi m.m. (21 och 22 kap. brottsbalken) 1245
8.14.1 Vår bedömning 1245

8.15 De osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken .. 1249
8.15.1 Vår bedömning 1249

8.16 Brott i annan lagstiftning än brottsbalken (specialstraffrätten) 1252
8.16.1 Vilka ändringar av straffskalor i specialstraffrätten som bör övervägas 1252
8.16.2 Skattebrottslagen 1254
8.16.3 Lagen om straff för smuggling 1258
8.16.4 Bidragsbrottslagen 1268
8.16.5 Lagen om straff för penningtvättsbrott 1273
8.16.6 Lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden 1278
8.16.7 Annan specialstraffrättslig reglering 1282

DEL 5 Straffmätningen

9 Hela straffskalan ska komma till användning 1305

9.1 Uppdrag och disposition 1305

9.2 Straffvärdet som en grund för påföljdsbestämningen enligt gällande rätt 1306
9.2.1 Den grundläggande bestämmelsen 1306
9.2.2 Vissa i lag angivna försvårande och synnerligen försvårande omständigheter 1310
9.2.3 Vissa i lag angivna förmildrande omständigheter 1312
9.2.4 Förhållandet till gradindelningen 1313

9.3 Något om processuella aspekter på straffvärdet 1318

9.4 Betydelsen av 1989 års påföljdsreform 1320

9.5 2010 års reform angående skärpta straff för allvarliga våldsbrott 1322
9.5.1 Grunden för reformen 1322
9.5.2 Ändringar av de generella reglerna om straffmätning 1322
9.5.3 De övriga ändringar som gjordes genom reformen 1324

9.6 Vad har hänt efter 2010 års reform? 1325
9.6.1 Brottsförebyggande rådets utvärdering av 2010 års reform (Brå rapport 2014:6) 1325
9.6.2 Vad kan i övrigt konstateras om effekterna av 2010 års reform? 1328
9.6.3 Särskilt om kriminalstatistiken – vad kan sägas om hur straffet bestäms i praktiken? 1331

9.7 Något om regleringen i andra länder 1337
9.7.1 Inledning 1337
9.7.2 Dansk rätt 1337
9.7.3 Norsk rätt 1339
9.7.4 Finsk rätt 1339
9.7.5 Isländsk rätt 1340
9.7.6 Tysk rätt 1341
9.7.7 Engelsk rätt 1341

9.8 Ett utnyttjande av straffskalornas hela spännvidd 1343
9.8.1 Behovet av att straffskalorna kommer till användning och hur det bör tillgodoses 1343
9.8.2 Skyddsvärda intressen – inklusive brottsoffers – ska beaktas vid straffvärdebedömningen 1350
9.8.3 Hela straffskalans spännvidd ska komma till användning 1355

10 Skärpta straff för flerfaldig brottslighet 1373

10.1 Inledning 1373

10.2 När föreligger flerfaldig brottslighet? 1374
10.2.1 Flerfaldig brottslighet eller återfall? 1374
10.2.2 Ett eller flera brott? 1375

10.3 Allmänna principer för påföljdsbestämning vid flerfaldig brottslighet 1383
10.3.1 Gemensamt straff – separata straff – kollektivt straff 1383
10.3.2 Absorption – kumulation – asperation 1384
10.3.3 Grunderna för asperationsprincipens tillämpning 1386

10.4 En historisk tillbakablick 1389

10.5 Den nuvarande ordningen ... 1391
10.5.1 Den gemensamma straffskalan ... 1391
10.5.2 Bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde ... 1394
10.5.3 Påföljdsvalet vid flerfaldig brottslighet ... 1410

10.6 Tidigare överväganden ... 1413
10.6.1 Inledning ... 1413
10.6.2 Straffnivåutredningen ... 1414
10.6.3 Påföljdsutredningen ... 1415
10.6.4 Flerbrottsutredningen ... 1417

10.7 Ordningen i några andra europeiska länder ... 1426
10.7.1 Inledning ... 1426
10.7.2 Norsk rätt ... 1426
10.7.3 Finsk rätt ... 1431
10.7.4 Dansk rätt ... 1436
10.7.5 Sammanfattande jämförelse avseende de studerade nordiska länderna ... 1440
10.7.6 Kort om engelsk och tysk rätt ... 1443

10.8 Våra överväganden och förslag ... 1445
10.8.1 Närmare om uppdraget ... 1445
10.8.2 Behovet av en reform ... 1446
10.8.3 Utgångspunkter för våra överväganden ... 1450
10.8.4 En skärpning av den gemensamma straffskalan vid fängelse på viss tid ... 1458
10.8.5 Livstids fängelse som gemensamt straff ... 1468
10.8.6 En skärpt straffvärdebedömning av flerfaldig brottslighet kräver en ändamålsenlig reglering ... 1474
10.8.7 Utformningen av en ny regel för straffmätningen av flerfaldig brottslighet ... 1486
10.8.8 Hanteringen av flerfaldig bötesbrottslighet ... 1502

11 Skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk 1513

11.1 Bakgrund, uppdrag och disposition 1513

11.2 Brottslighet inom ramen för kriminella nätverk 1515
11.2.1 Allmänt om kriminella nätverk 1515
11.2.2 Brottsligheten och dess utveckling 1520

11.3 Den nuvarande ordningen om straffskärpning vid brott som har samband med kriminella nätverk 1527
11.3.1 Allmänt om reglering som kan ha särskild betydelse vid brott som har samband med kriminella nätverk 1527
11.3.2 Den särskilda straffskärpningsgrunden för brott i organiserad form 1531
11.3.3 Den särskilda straffskärpningsgrunden för våldsamma uppgörelser bland kriminella 1534

11.4 Skyddet för föreningsfriheten i förhållande till brott som har samband med kriminella nätverk 1543
11.4.1 Allmänt om skyddet för föreningsfriheten 1543
11.4.2 Särskilt om sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism 1544

11.5 Nordisk utblick 1546
11.5.1 Inledning 1546
11.5.2 Danmark 1548
11.5.3 Norge 1558
11.5.4 Finland 1561
11.5.5 Sammanfattande jämförelse 1563

11.6 Överväganden och förslag 1565
11.6.1 Närmare om uppdraget 1565
11.6.2 Föreningsfrihetens betydelse för den fråga som vårt uppdrag gäller 1566
11.6.3 Behovet av en reform och utgångspunkter för våra överväganden 1568
11.6.4 Tillämpningsområdet för en ny straffskärpningsbestämmelse 1573

11.6.5 Den nya straffskärpningsbestämmelsens inverkan på straffvärdet ... 1585
11.6.6 En förhöjd straffskala när ett tidsbestämt fängelsestraff bestäms enligt den nya straffskärpningsbestämmelsen ... 1595

12 Billighetsskälen, andra strafflindringsgrunder och påföljdseftergift ... 1605

12.1 Uppdrag och disposition ... 1605

12.2 Strafflindringsgrunderna enligt gällande rätt ... 1606
12.2.1 Den rättsliga regleringen ... 1606
12.2.2 Strafflindringsgrundernas bakgrund ... 1608
12.2.3 Strafflindringsgrundernas närmare innebörd ... 1615

12.3 Reglerna i några andra nordiska länder ... 1640
12.3.1 Inledning ... 1640
12.3.2 Norsk rätt ... 1641
12.3.3 Finsk rätt ... 1644
12.3.4 Dansk rätt ... 1647
12.3.5 Sammanfattande jämförelse ... 1649

12.4 Överväganden och förslag ... 1650
12.4.1 Närmare om uppdraget ... 1650
12.4.2 Utgångspunkter för våra överväganden ... 1651
12.4.3 Hur billighetsskälen och övriga strafflindringsgrunder bör inverka på påföljdsbestämningen ... 1652
12.4.4 Strafflindringsgrunden som avser allvarlig kroppsskada ... 1653
12.4.5 Strafflindringsgrunden som avser hög ålder och dålig hälsa ... 1655
12.4.6 Strafflindringsgrunden som avser sen lagföring ... 1657
12.4.7 Strafflindringsgrunderna som avser förebyggande av skadliga verkningar av brottet och frivillig angivelse ... 1659
12.4.8 Strafflindringsgrunden som avser arbetsrättsliga följder m.m. ... 1660

12.4.9 Strafflindringsgrunden som avser vissa typer av sanktionskumulation 1663
12.4.10 Strafflindring på grund av andra omständigheter 1665
12.4.11 Strafflindringsgrunderna som avser utredningsmedverkan 1668
12.4.12 Kravet på särskilda skäl för att gå under straffminimum med hänvisning till en strafflindringsgrund 1670
12.4.13 Bestämmelsen om påföljdseftergift 1671
12.4.14 Strafflindringsgrunderna är i övrigt väl avvägda 1672

VOLYM 4

DEL 6 Straffprocessuella frågor och följdändringar

13 En presumtion för häktning i fler fall 1677

13.1 Uppdrag och disposition 1677

13.2 En inledande beskrivning av tvångsmedlet häktning 1678
13.2.1 Häktningens funktion samt förhållandet till den enskildes fri- och rättigheter 1678
13.2.2 De nuvarande förutsättningarna för häktning ... 1680
13.2.3 Statistik över antalet häktade 1693

13.3 En utvidgning av presumtionen för häktning 1696
13.3.1 En utvidgning genom att sänka det minimistraff som ska vara föreskrivet för brottet 1696
13.3.2 En utvidgning till vissa specifika brott med ett lägre minimistraff 1704
13.3.3 En utvidgning till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarliga brott 1707

14 Följdändringar i den straffprocessuella lagstiftningen m.m. 1715

14.1 Inledning och allmänna utgångspunkter 1715
14.1.1 Behovet av följdändringar och en mer genomgripande översyn av de straffprocessuella reglerna 1715
14.1.2 Kapitlets disposition 1716

14.2 Gripande, anhållande och häktning 1716
14.2.1 Nuvarande reglering 1716
14.2.2 Överväganden och bedömning 1718

14.3 Hemliga tvångsmedel m.m. 1720
14.3.1 Nuvarande reglering 1720
14.3.2 Överväganden och förslag 1721

14.4 Åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning 1722
14.4.1 Nuvarande reglering 1722
14.4.2 Överväganden och förslag 1725

14.5 Strafföreläggande 1727
14.5.1 Nuvarande reglering 1727
14.5.2 Överväganden och förslag 1728

14.6 Förordnande av offentlig försvarare 1731
14.6.1 Nuvarande reglering 1731
14.6.2 Överväganden och förslag 1732

14.7 Rättegången i brottmål – avgörande efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro 1734
14.7.1 Nuvarande reglering 1734
14.7.2 Överväganden och förslag 1734

14.8 Rättegången i brottmål – avgörande utan huvudförhandling 1736
14.8.1 Nuvarande reglering 1736
14.8.2 Överväganden och förslag 1738

14.9 Rättegången i brottmål – dom i förenklad form 1740
14.9.1 Nuvarande reglering 1740
14.9.2 Överväganden och förslag 1741

14.10 Rättegången i brottmål – omröstningsregler 1742
14.10.1 Nuvarande reglering 1742
14.10.2 Överväganden och förslag 1742

14.11 Rättegången i brottmål – förbudet mot reformatio in pejus 1747
14.11.1 Nuvarande reglering 1747
14.11.2 Överväganden och förslag 1747

14.12 Övriga följdändringar i rättegångsbalken 1749

14.13 Internationell straffverkställighet m.m. 1750
14.13.1 Inledning 1750
14.13.2 Lagen om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom Europeiska unionen .. 1750
14.13.3 Lagen om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen 1752
14.13.4 Lagen om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen 1753
14.13.5 Lagen om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. 1754
14.13.6 Lagen om internationell verkställighet i brottmål 1757
14.13.7 Lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet 1758
14.13.8 Lagen om utlämning för brott 1760
14.13.9 Lagstiftning om överlämnande från Sverige enligt en arresteringsorder 1761
14.13.10 Övrigt internationellt rättsligt samarbete 1762

14.14 Övriga följdändringar 1763
14.14.1 Personutredning i brottmål 1763
14.14.2 Utvisning på grund av brott 1764
14.14.3 Lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 1765
14.14.4 Socialförsäkringsbalken 1766
14.14.5 Lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område 1767

14.14.6 Passlagen ... 1767
14.14.7 Lagen om belastningsregister ... 1768
14.14.8 Häkteslagen ... 1769
14.14.9 Ytterligare lagändringar samt förordningsändringar behöver övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet ... 1769

DEL 7 Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och konsekvenser

15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser ... 1773

15.1 Ikraftträdande ... 1773
15.1.1 Skälen för vårt förslag ... 1773

15.2 Övergångsbestämmelser ... 1774
15.2.1 Skälen för våra förslag och vår bedömning ... 1775

16 Konsekvenser ... 1785

16.1 Inledning ... 1785

16.2 Ekonomiska konsekvenser ... 1787
16.2.1 Övergripande effekter av våra förslag och vissa ingångsvärden ... 1788
16.2.2 Kriminalvårdens kostnader ... 1789
16.2.3 Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och domstolarna ... 1815
16.2.4 Kostnader för rättsväsendets övriga myndigheter ... 1820
16.2.5 Särskilt om ungdomspåföljder ... 1821
16.2.6 Finansiering ... 1822

16.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ... 1823

16.4 Konsekvenser för jämställdheten ... 1825

16.5 Konsekvenser för barn ... 1826

16.6 Övriga konsekvenser som anges i kommittéförordningen ... 1827

DEL 8 Förslag som inte följer av utredningens ställningstaganden

17 Författningsförslag som inte följer av ställningstagandena 1831

17.1 Inledning 1831

17.2 Alternativa författningsförslag 1831
17.2.1 Alternativt förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 1831
17.2.2 Alternativt förslag till lag om ändring i brottsbalken 1832

17.3 Författningskommentar 1833
17.3.1 Det alternativa förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken 1833
17.3.2 Det alternativa förslaget till lag om ändring i brottsbalken 1834

17.4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 1843

18 Konsekvenser av de förslag som utredningen inte står bakom 1845

18.1 Inledning 1845

18.2 Kriminalvårdens kostnader och finansiering av dessa 1845
18.2.1 Skärpta straff för flerfaldig brottslighet 1845
18.2.2 Skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk 1847
18.2.3 Häktningspresumtionen ska gälla i fler fall 1849

18.3 Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och domstolarna 1851
18.3.1 Skärpta straff för flerfaldig brottslighet 1851
18.3.2 Häktningspresumtionen ska gälla i fler fall 1853

18.4 Sammantagen beräkning 1856

Särskilda yttranden 1857

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2023:115..... 1863

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2023:181..... 1885

Bilaga 3 Exempel på utformningen av domslut när det beslutas att ett fängelsestraff ska vara villkorligt..... 1887

DEL 2

Uppdragets genomförande och inriktning

3 Vårt uppdrag och arbete

3.1 Inledning

I detta kapitel redovisas det huvudsakliga innehållet i våra direktiv och hur utredningsarbetet har bedrivits.

Som anförs i avsnitt 3.2 har vårt uppdrag varit brett. I någon mån har uppdraget begränsats, dels av direktiven, dels av andra utredningars arbete. I avsnitt 3.4 redogör vi för dessa avgränsningar.

3.2 Utredningens uppdrag

Våra direktiv beslutades av regeringen den 20 juli 2023. Direktiven i dess helhet finns fogade till betänkandet som bilaga 1. Vi har haft ett mycket brett uppdrag.

Den övergripande uppgiften har varit att göra en översyn av straffskalorna samt föreslå ett reformerat och mer rättvist påföljdssystem. Inom ramen för denna översyn har vi bl.a. haft i uppdrag att

- genomföra en översyn av straffskalorna för de enskilda brotten och föreslå ändringar av de yttre begränsningarna för straffskalorna,
- föreslå ändringar som säkerställer en nyanserad och differentierad straffmätning där försvårande omständigheter får större genomslag,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet som innebär att de tre allvarligaste brotten räknas fullt ut och att det först därefter blir aktuellt med straffreduktion,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk,

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär att billighetsskälen (29 kap. 5 § brottsbalken) utmönstras eller i vart fall ges en mer begränsad betydelse för påföljdsbestämningen,
- föreslå ändringar av påföljderna och reglerna om val av påföljd,
- föreslå ändringar som innebär att presumtionen för häktning vid allvarlig brottslighet ska gälla i fler fall, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

3.3 Uppdragets genomförande

Utredningens arbete inleddes i augusti 2023. Vi har under utredningsarbetet haft omfattande kontakter med ett antal myndigheter samt deltagit i olika möten och genomfört flera studiebesök.

Under våren 2024 anordnade utredningen tillsammans med Sveriges hovrättspresidenter hearings för tings- och hovrättsrättsdomare från hela landet angående straffmätning. Under hösten 2024 anordnade utredningen hearings på Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Advokatsamfundet angående straffmätningen avseende flerfaldig brottslighet och brott som har samband med kriminella nätverk samt häktningspresumtionen.

Med anledning av uppdraget deltog utredningen under hösten 2024 vid seminarier anordnade av de juridiska fakulteterna vid Lunds och Uppsala universitet.

Under utredningstiden har utredaren, kansliet och ett antal experter företagit en studieresa till Danmark.

Kansliet och ett antal experter har slutligen genomfört studiebesök vid anstalten Kumla samt häktet och frivården i Uppsala.

Utredningen har samrått med Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet (Ju 2022:10), Miljöstraffrättsutredningen (M 2022:04), 2023 års fri- och rättighetskommitté (Ju 2023:05), Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare (Ju 2023:13), Utredningen om straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel (Ju 2024:02), Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (Ju 2024:08) och Utredningen om förstärkta åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck (Ju 2024:01).

Kriminalvården har den 15 december 2023 och den 11 mars 2025 redovisat kapacitetsrapporter för åren 2024–2033 respektive 2025–2034 som inkluderar beräknat kapacitetsbehov med anledning av förslagen i det s.k. Tidöavtalet. Företrädare för sekretariatet har haft kontakter med Kriminalvårdens arbetsgrupp. Kriminalvården har därutöver bistått utredningen i arbetet med konsekvensutredningen.

Sekretariatet har under första kvartalet 2025 förstärkts av kanslirådet – tillika sakkunnige i utredningen – Simon Rosdahl vid Justitiedepartementets straffrättsenhet, genom att denne skrivit kapitel 14, *Följdändringar i den straffprocessuella lagstiftningen m.m*.

Utredningen har haft tolv sammanträden med experterna, varav två tvådagarssammanträden i internatform.

3.4 Avgränsningar

Som framgår av våra direktiv har vårt uppdrag inte omfattat straffansvar och påföljdsbestämning för allvarligt psykiskt störda lagöverträdare.

Uppdraget omfattar inte heller de särskilda påföljdsreglerna för unga lagöverträdare, som setts över av utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare (Ju 2023:13) och som redovisats i betänkandena *Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga* (SOU 2024:39) och *Straffbarhetsåldern* (SOU 2025:11). Vidare omfattar uppdraget inte reglerna om villkorlig frigivning, straffskärpning för återfall eller de övriga frågor som setts över av Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet (Ju 2022:10) och som redovisats i betänkandet *Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen* (SOU 2024:48).

3.5 Betänkandets disposition

Betänkandet är uppdelat på fyra volymer som i sin tur är indelade i åtta delar.

Volym 1 inleds med en sammanfattning av våra förslag. I betänkandets första del redovisas våra författningsförslag i kapitel 1 och, i kapitel 2, en kommentar till författningsförslagen. I betänkandets andra del beskriver vi uppdragets genomförande och inriktning. I detta kapitel behandlas vårt uppdrag och arbete och i kapitel 4

redogörs för hur påföljdssystemet kan förändras så att brottsofferperspektivet stärks och behovet av samhällsskydd tillgodoses, med beaktande även av de övriga utgångspunkter som direktiven ställer upp.

Volym 2 innehåller del tre i vilken vi behandlar påföljderna. Kapitel 5 innehåller en allmän beskrivning av det nuvarande påföljdssystemet. Våra överväganden och förslag i fråga om ett påföljdssystem med villkorligt fängelse finns i kapitel 6.

Volym 3 inleds med del fyra som innehåller överväganden och förslag såvitt avser straffskalorna. I kapitel 7 behandlas våra inledande överväganden till en översyn av straffskalorna. Där beskrivs bl.a. vilka principer som ligger bakom den nuvarande ordningen och våra utgångspunkter för översynen av densamma. I kapitel 8 redogörs för de nya straffskalor vi föreslår. I betänkandets femte del behandlas straffmätningen. Kapitel 9 innehåller överväganden och förslag till hur hela straffskalan ska komma till användning. I kapitel 10 behandlas skärpta straff för flerfaldig brottslighet och i kapitel 11 behandlas skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk. Kapitel 12 innehåller våra överväganden och förslag till hur billighetsskälen ska ges minskad betydelse.

Volym 4 inleds med del sex som behandlar straffprocessuella frågor och följdändringar. I kapitel 13 redogörs för våra förslag som syftar till att häktningspresumtionen ska gälla i flera fall och kapitel 14 innehåller de straffprocessuella och andra ändringar som är nödvändiga med anledning av införandet av villkorligt fängelse. Betänkandets sjunde del innehåller frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser, i kapitel 15, samt, i kapitel 16, en redovisning av förslagens konsekvenser. I betänkandets åttonde och sista del behandlas i kapitel 17 de förslag som inte följer av utredningens ställningstaganden samt, i kapitel 18, konsekvenserna av dessa.

4 Ett stärkt brottsofferperspektiv och samhällsskydd

4.1 Inriktningen av vårt uppdrag

Vårt uppdrag är att göra en översyn av straffskalorna och reformera påföljdssystemet med syftet att straffskalorna på ett bättre sätt än i dag ska återspegla brottens allvar och att de påföljder som döms ut ska framstå som rimliga och rättvisa. Uppdraget innefattar en rad utpekade frågor gällande framför allt straffmätningen och påföljdsvalet, men aktualiserar också den mer övergripande frågan om straffsystemets och straffens ändamål eller funktion. Likaså väcker det frågan om hur de olika principer eller intressen som straffsystemet ska tillgodose bör balanseras mot varandra. Såsom framgår av direktiven är en förändrad prioritering i det avseendet angelägen, inte minst till följd av de senaste decenniernas brottsutveckling och samhällsförändringar i stort.

Direktiven pekar särskilt ut två funktioner eller intressen som måste beaktas i större utsträckning än i dag, nämligen samhällets behov av skydd och brottsoffers berättigade förväntningar på upprättelse. Samtidigt framhålls att ett av kriminalpolitikens främsta syften är att förebygga brott och att det straffrättsliga regelverket därför bör vara utformat på det sätt som bäst tillgodoser detta syfte. Därtill betonar direktiven att principerna om proportionalitet och ekvivalens även fortsättningsvis bör vara grundläggande för det straffrättsliga systemet. Slutligen framgår att humanitetsprincipen ska vara närvarande också i ett reformerat påföljdssystem, men på ett rimligt sätt vägas mot andra intressen.

I detta kapitel redogör vi för vår syn på brottsofferperspektiv och samhällsskydd samt tar på ett övergripande plan ställning till hur påföljdssystemet kan förändras så att brottsofferperspektivet stärks (avsnitt 4.4) och behovet av samhällsskydd bättre tillgodoses (avsnitt 4.6),

med beaktande även av de övriga utgångspunkter som direktiven ställer upp. Dessa ställningstaganden kommer sedan att ligga till grund för våra fortsatta överväganden och förslag. Som en bakgrund till våra resonemang och ställningstaganden i nyss nämnda delar redogör vi inledningsvis för de teorier och principer om varför och hur bestraffning bör ske som dagens påföljdssystem är uppbyggt kring (avsnitt 4.2 och 4.3 respektive 4.5).

4.2 Straffteoretisk bakgrund

4.2.1 Inledning

Liksom i andra länder vilar det svenska påföljdssystemet på en rad olika teorier och principer gällande varför och hur oönskade handlingar ska bestraffas. Vilket synsätt som dominerat har varierat över tid, och det nuvarande systemet utgör således en produkt av olika teoretiska utgångspunkter som härrör från olika tidsepoker. Påföljdssystemet och de straffrättsliga ingripandena kan därmed inte sägas ha ett enda ändamål, utan är avsedda att fylla flera funktioner och tillgodose ett antal olika, ibland motstående, intressen.[1]

I det följande redogörs för de teorier eller principer om varför och hur bestraffning bör ske som i huvudsak har lett fram till dagens påföljdssystem och som ännu har en mer eller mindre framträdande plats i systemet. I avsnitt 4.2.2 behandlas de teorier som tar sikte på straffets ändamål, och som alltså tar sikte på frågan ”*varför straff*?”. De olika principer som söker ge svar på frågan *hur bestraffning bör ske* redovisas i avsnitt 4.2.3 och vilken plats respektive synsätt har i dagens påföljdssystem beskrivs slutligen i avsnitt 4.2.4.

4.2.2 Straffets ändamål

Absoluta ändamål

Traditionellt har man inom straffrättsvetenskapen gjort en distinktion mellan absoluta och relativa straffteorier. De absoluta straffteorierna kännetecknas av att straffet ses som en nödvändig rättsföljd av det begångna brottet och stipuleras av ett givet etiskt krav

[1] Se SOU 2023:1 s. 34.

av något slag, företrädesvis på *rättvisa och vedergällning*. Det innebär att de absoluta straffteorierna är bakåtblickande och anser att straffet har ett värde i sig, till skillnad från de relativa teorierna som är framåtblickande och motiverar straffet med att det utgör ett medel för att uppnå ett praktiskt mål, typiskt sett att förebygga brott.[2]

Den absoluta och relativa synen på straff har av förklarliga skäl ofta ställts mot varandra; antingen berättigas straffet av att ett brott har begåtts eller så motiveras det av att brott inte ska begås. Som fristående grunder för bestraffningen är emellertid inget av dessa synsätt invändningsfritt. Medan den absoluta synen kan kritiseras för att den till synes legitimerar bestraffning även om det är meningslöst, kan de relativa tankegångarna anklagas för att de, dragna till sin spets, ger stöd för att straffa personer som inte förtjänar det, så länge det främjar ändamålet att förebygga brott. Dagens påföljdssystem präglas därför av ett ”både och-tänkande”, där vart och ett av synsätten har sin givna plats i systemet. Medan prevention anses som det övergripande syftet med kriminalisering och påföljdssystemet i stort styrs påföljdsbestämningen i det enskilda fallet i huvudsak av en vedergällnings- eller rättvisetanke (se vidare avsnitt 4.2.4).[3] I linje med det har det hävdats att rättvis vedergällning av brottet snarare ska ses som straffets moraliska rättsgrund – dess berättigande – som sätter vissa gränser för dess användande, än som dess ändamål.[4]

Preventiva ändamål

Enligt de preventiva teorierna anses syftet med att straffbelägga och bestraffa vissa handlingar vara att människor ska avhålla sig från det ifrågavarande beteendet. Man brukar här göra en åtskillnad mellan allmänpreventiva och individualpreventiva ändamål.

Med *allmänprevention* som syfte med straff avses att påföljdssystemet och de straffrättsliga ingripandena ska ha en brottsförebyggande verkan på människor i allmänhet. Detta syfte anses företrädesvis kunna realiseras på två sätt. För det första kan risken att drabbas av straff utgöra ett skäl för att avstå från det straffsanktionerade

[2] Se bl.a. Ågren, Straffansvar (2023, version 11, JUNO), s. 19, Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 39 och Holmgren, Straffvärde som rättslig konstruktion, 2021, s. 55 f. och 82.
[3] Se Ågren, a.a., s. 20, Holmgren, a.a., s. 57 och Asp m.fl., Kriminalrättens grunder (2012, version 2, JUNO), s. 30 ff.
[4] Se Ågren, a.a., s. 20 f. samt jfr Asp m.fl., a.a., s. 31.

beteendet, dvs. verka avskräckande. I vad mån en sådan avskräckningseffekt kan uppnås är sannolikt beroende av bl.a. vilket brott det är fråga om och hur stor risken är för att bli upptäckt och lagförd. Att föreskriva straff för vissa handlingar kan, för det andra, ha en moralbildande eller moralförstärkande effekt. Det är då inte själva straffhotet, utan snarare de normer som kriminaliseringen inpräglar, som avhåller människor från det oönskade beteendet.[5]

Individualprevention talar man om när påförandet av straff syftar till att avhålla den enskilde brottslingen från att begå nya brott. Även det individualpreventiva syftet har enligt olika teoribildningar ansetts kunna uppfyllas på olika sätt: genom att den repression som straffet innebär avskräcker den enskilde brottslingen från fortsatt kriminalitet (individuell avskräckning), genom att det straffrättsliga ingripandet är utformat på sådant sätt att den dömde – tillfälligt eller permanent – förhindras att begå ytterligare brott (inkapacitering) eller genom att påföljden är inriktad mot individuell vård eller behandling för att lagbrytaren ska återanpassas i samhället (behandlingstanken).[6]

Samhällsbevarande ändamål

Grunden för straffet – eller rättare för straffsystemet som helhet – kan också vara att det är nödvändigt för att bevara samhällsordningen. I den moderna rättsstaten har staten såväl ett vålds- som ett slags straffrättsskipningsmonopol, och det allmänna har därmed tagit över vissa konflikter som samhällsmedlemmarna, i avsaknad av en rättsordning, skulle behöva hantera själva. Skulle det allmänna då inte bemöta våld och andra kränkningar på ett sätt som tillfredsställer människors rättvisekrav, finns det risk för att utvecklingen skulle leda till privatjustis, hämndaktioner och upptrappade våldsamma konflikter som i förlängningen skulle hota samhällsordningen. Det innebär att straffsystemet, även helt oberoende av dess brottsförebyggande effekter, fyller en viktig samhällsbevarande funktion.[7]

[5] Se bl.a. SOU 2023:1 s. 35, Asp m.fl., a.a., s. 30 ff., Borgeke & Forsgren, a.a., s. 39 ff., Jareborg & Zila, Straffrättens påföljdslära (2020, version 7, JUNO), s. 76 ff., och Ågren, a.a., s. 19 ff.
[6] Ibid.
[7] Se bl.a. Holmgren, a.a., s. 95 och 100 f., Asp m.fl., a.a., s. 36 och SOU 1986:14 s. 63 f.

Kommunikativa ändamål

Användandet av straff kan också motiveras av dess kommunikativa förmåga (eller symboliska funktion). Genom att en viss handling kriminaliseras utpekas den som socialt förkastlig och således som icke önskvärd. Att föreskriva och döma ut straff för olika gärningar utgör samhällets yttersta maktmedel mot medborgarna och är därmed det mest kraftfulla sättet på vilket samhället kan markera sitt avståndstagande. Hur allvarligt samhället ser på den kriminaliserade handlingen kommuniceras på ett generellt plan genom den straffskala som det aktuella straffbudet tilldelas och på ett konkret plan genom den påföljd som döms ut när straffbudet överträds. Genom att föreskriva och döma ut straff kan alltså skillnader i svårhet mellan olika brott och gärningar uttryckas.[8]

När bestraffningen motiveras av dess kommunikativa funktion görs denna expressiva aspekt av straffet till dess ändamål.[9] Men ofta ses den kommunikativa funktionen framför allt som ett medel för att realisera straffsystemets övriga syften och principer. Merparten av de ändamål som berörts i det föregående hänger nämligen samman med straffets kommunikativa potential.

4.2.3 Bestraffningsprinciper

Proportionalitet och ekvivalens

Proportionalitetsprincipen innebär att den som har gjort sig skyldig till brott ska få en påföljd som står i proportion till den brottsliga gärningens allvar. Nära förbunden med denna princip är den s.k. ekvivalensprincipen, som ställer upp ett krav på likabehandling. Av principerna följer att påföljden ska spegla brottets allvar så att svårare brott bestraffas strängare än lindrigare (proportionalitet) och att lika allvarliga brott bestraffas likvärdigt (ekvivalens).[10]

Principerna om proportionalitet och ekvivalens är centrala inom dagens påföljdssystem. Både utformningen av straffskalorna för de olika brottstyperna och den konkreta påföljdsbestämningen görs med dessa som utgångspunkt. Till skillnad från preventionsteorierna ger dessa principer dock inte svar på frågan om varför en gärning ska

[8] Se bl.a. Asp m.fl., a.a., s. 35 och Holmgren, a.a., s. 96 ff.
[9] Se Holmgren, a.a., s. 96.
[10] Se bl.a. prop. 1987/88:120 s. 77 f., SOU 2023:1 s. 37 och Borgeke & Forsgren, a.a., s. 45 f.

straffbeläggas. I stället behandlar de frågan om hur bestraffning ska ske, och innebär att straff ska bestämmas efter förtjänst. Principerna om proportionalitet och ekvivalens bygger således ytterst på ett vedergällnings- och rättvisetänkande (jfr ovan under rubriken ”Absoluta ändamål”). Genom principerna främjas att straffen blir rättvisa i relativ mening. Däremot följer det inte av proportionalitets- eller ekvivalensprincipen på vilken exakt nivå som straffen ska ligga.[11]

Humanitet

Det straffrättsliga systemet bygger också på en humanitetsprincip, som i korthet innebär att samhällets ingripande med straff mot den enskilde ska ske med måttlighet och försiktighet. Till grund för principen ligger bl.a. en respekt för varje människas värdighet, en tolerans för det mänskliga i att fela, en idé om att människor förr eller senare ska kunna sona sina brott och en medvetenhet om den nedbrytande effekt och andra negativa konsekvenser som straffet – i vart fall om det innefattar ett frihetsberövande – kan få för den enskilde.[12]

Humanitetsprincipen sätter således gränser för vilka strafformer som kan användas och för omfattningen av bestraffningen. I likhet med proportionalitets- och ekvivalensprincipen säger den dock inget om ingripandenivån i absoluta tal. Den kan alltså endast ligga till grund för ganska grova uppskattningar av vad som är en acceptabel repressionsnivå.[13]

Legalitet, förutsebarhet och enhetlighet

En grundläggande ram för hur kriminalisering bör ske sätts av legalitetsprincipen. Denna princip, som är fastlagd bl.a. i 1 kap. 1 § brottsbalken, innebär primärt att ingen kan straffas för en gärning som inte var straffbelagd när den begicks. Man brukar tala om att legalitetsprincipen innehåller ett föreskriftskrav, ett analogiförbud och ett förbud mot retroaktiv lagstiftning. Legalitetsprincipen fungerar som en garanti för rättssäkerheten genom att den ställer krav på lagstift-

[11] Se SOU 2023:1 s. 37 f. och jfr bl.a. Borgeke & Forsgren, a.a., s. 45 f., Asp m.fl., a.a., s. 31 och Ågren, a.a., s. 19 ff.
[12] Se bl.a. Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 102 ff., och Borgeke & Forsgren, a.a., s. 46 f.
[13] Se SOU 2023:1 s. 38.

ningen som innebär att den enskilde ska kunna förutse när och – i viss mån – hur han eller hon kan bli föremål för straffrättsligt ingripande. I detta ligger också ett s.k. obestämdhetsförbud, som innebär att ett straffbud måste vara i rimlig utsträckning bestämt till sin utformning. Straffbestämmelser måste vara begripliga och i tillräcklig grad tydliga.[14]

Principen har sin största betydelse för frågan, om någon överhuvudtaget kan dömas till straffrättsligt ansvar. Den saknar emellertid inte betydelse på påföljdsområdet. Legalitetsprincipen förutsätter nämligen bl.a. att det finns straffskalor för de olika brotten och att det ges regler för påföljdsbestämningen som domstolarna ska följa. Det ska för den enskilde vara möjligt att med ledning av lagstiftningen i förväg med rimlig säkerhet bedöma vilken påföljd som han eller hon riskerar. I detta ligger också att regleringen måste vara utformad på ett sådant sätt att den leder till att lika fall behandlas lika av domstolarna.[15]

4.2.4 Straffteoriernas betydelse i dagens påföljdssystem

Som framgår av det föregående kan frågorna om varför och hur bestraffning ska ske inte besvaras på ett enda sätt, utan kräver att flera aspekter beaktas och tillmäts olika betydelse beroende på vilken fråga det är som ställts och till vilken del av påföljdssystemet den hänför sig. Till grund för dagens påföljdssystem ligger därför en tanke om systemet som uppdelat på i huvudsak tre olika nivåer. Medan vissa aspekter är avgörande för varför vi överhuvudtaget kriminaliserar en gärning (kriminaliseringsnivån), är andra principer styrande för domstolens utdömande av påföljd i det konkreta fallet (domsnivån) och hur verkställigheten av en utdömd påföljd lämpligen bör utformas (verkställighetsnivån).[16]

När den straffrättsliga reaktionen i det enskilda fallet bestäms, på *domsnivån*, är det i huvudsak principerna om proportionalitet och ekvivalens som styr. Straffets stränghet ska alltså bestämmas så att det svarar mot brottets svårhet, och domstolen behöver i princip inte fundera över om straffet befordrar dess brottsförebyggande ändamål. Sådana överväganden har i stället hänskjutits till de två andra nivåerna.

[14] Se SOU 2023:1 s. 39 f. och ”Mordstraffskalan” NJA 2016 s. 3.
[15] Ibid.
[16] Se bl.a. Ågren, a.a., s. 22 f., Borgeke & Forsgren, a.a., s. 44 f. och Asp m.fl., a.a., s. 30 ff.

Således är de allmänpreventiva aspekterna avgörande på *kriminaliseringsnivån* medan de individualpreventiva intressena framför allt beaktas på *verkställighetsnivån*, på det sättet att individens behov av behandling eller annan hjälp kan påverka innehållet i den påföljd som dömts ut. Andra bärande principer, både på kriminaliserings- och domsnivån, är de om legalitet, förutsebarhet och enhetlighet. Vidare genomsyras samtliga nivåer av humanitetssträvanden.[17]

Så renodlat som den nu gjorda beskrivningen ger sken av är emellertid inte systemet. Särskilt kan det uppmärksammas att vissa av de regler som berör domstolens val av påföljd innehåller inslag av preventiva tankegångar. Här märks företrädesvis konstruktionen med artbrott, som har allmänpreventiva förtecken,[18] och regleringen av valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn, som bygger på en prognos av påföljdens individualpreventiva verkan. Därtill bör i vart fall ytterligare en nivå läggas till den ovan gjorda indelningen, nämligen påföljdssystemet som helhet. När det gäller frågan om varför ett påföljdssystem alls är påkallat har sådana skäl som ovan sammanfattas under rubriken ”samhällsbevarande ändamål” en särskild betydelse.[19]

I det följande ska vi belysa straffsystemets utveckling från ett brottsofferperspektiv för att därefter överväga hur systemet kan reformeras så att det perspektivet stärks. I det sammanhanget kommer vi också att analysera hur brottsoffrets upprättelse som funktion av eller syfte med straff kan förstås utifrån de straffteorier som berörts i det föregående.

4.3 Påföljdssystemet från ett brottsofferperspektiv

4.3.1 En historisk tillbakablick – från självhämnd till behandling

Brottsoffrets ställning och betydelse i straffrätten och straffprocessen har – liksom synen på straffets ändamål eller funktion – förändrats över tid. För mycket länge sedan sågs våld och andra kränkningar som en konflikt mellan enskilda och rätten att vedergälla – att hämnas – brottet tillkom den kränkte och dennes anförvanter. Självhämnden kom emellertid tidigt att ersättas av mer ordnade tvistlös-

[17] Ibid.
[18] Se prop. 1987/88:120 s. 100.
[19] Jfr Asp m.fl., a.a., s. 36 och Holmgren, a.a., s. 95.

ningsformer, men även därefter sågs brott primärt som en enskild angelägenhet och den brottsutsattes ställning i straffprocessen var länge mycket stark. Det ankom således på målsäganden att initiera och driva processen, och denne kunde ibland också utöva ett reellt inflytande över straffmätningen.[20]

I takt med att statsmakternas inblandning i straffskipningen ökade och rätten professionaliserades, försvagades målsägandens ställning i straffprocessen. På motsvarande sätt kom den brottsliga gärningen alltmer att betraktas som ett brott mot rikets eller Guds lagar, och synen på straffets syfte gick successivt från personlig hämnd och upprättelse eller ekonomisk gottgörelse till teokratisk vedergällning och allmän avskräckning.[21]

Med upplysningen förändrades synen på straff och värden som proportionalitet, legalitet och förutsebarhet kom nu att betonas. Dessa tankegångar låg sedan till grund för den s.k. klassiska straffrättsskolan som kom att bli förhärskande under 1800-talet. Enligt denna skulle straffen således vara lagligt grundade, förutsebara och stå i proportion till brottens svårhet. Straffens huvudsakliga uppgift var dels att upprätthålla allmän laglydnad, dels att rättvist vedergälla brotten och ge upprättelse för de rättskränkningar som därigenom förorsakats. I Sverige fick denna teoribildning sitt praktiska genomslag främst i och med 1864 års strafflag.[22]

Trots brottsoffrets successivt försvagade ställning i straffprocessen hade åtalsrätten fram till 1864 års strafflag primärt tillkommit målsäganden. Genom den lagen blev emellertid det offentliga åtalet jämställt med det enskilda. Under decennierna som följde förlorade det enskilda åtalet alltmer i betydelse; fler brottstyper kom efter hand att falla under allmänt åtal och straffrätten komplicerades och professionaliserades ytterligare. Med rättegångsbalkens ikraftträdande 1948 gjordes så slutligen det enskilda åtalet subsidiärt till det allmänna.[23]

Vid denna tid hade den individualpreventiva riktning som kommit att kallas för behandlingstanken fått ett starkt fäste inom straffrättsvetenskapen. Denna tanke byggde på föreställningen att lagbrytaren kan förbättras genom vård eller behandling och att straffets

[20] Jfr Cronberg, Från målsägande till brottsoffer – Milstolpar och kursändringar längs med vägen, i Lernestedt & Tham (red.) Brottsoffret och kriminalpolitiken, 2011, s. 53 ff., Blixt, Fördel brottsoffret?, SvJT 100 år (festskrift) s. 237–244, på s. 237 f. och Aspelin, Straffets grunder – en historisk bakgrund, SvJT 1999 s. 108–131, på s. 108 ff.
[21] Ibid.
[22] Se SOU 2008 s. 48 f. och SOU 2012:34, band 2, s. 20 f., samt jfr Aspelin, a.a., s. 112 ff.
[23] Se Cronberg, a.a., s. 57 f. och Blixt, a.a., s. 238.

syfte är att återanpassa den kriminelle i samhället. Straff skulle därför utmätas och anpassas efter gärningspersonens individuella förutsättningar och behov, varvid den påföljd skulle väljas som framstod som lämpligast från preventionssynpunkt.[24]

När brottsbalken infördes 1965 kvarstod mycket av den klassiska straffrättsskolans idéer om rättvisa och proportionalitet. Samtidigt var den nya lagen influerad av behandlingstanken, och resultatet blev en kompromiss mellan de allmänpreventiva och individualpreventiva tankegångarna, med en viss tyngdpunkt vid de senare. Detta kom tydligt till uttryck i dåvarande 1 kap. 7 § brottsbalken, som föreskrev att rätten vid val av påföljd, med iakttagande av vad som krävs för att upprätthålla allmän laglydnad, skulle fästa särskilt avseende vid att påföljden var särskilt ägnad att främja den dömdes anpassning i samhället.[25]

Med synen på brott som i första hand en kränkning av samhällets rättsnormer, den behandlingsinriktade inställningen till straff och med sin försvagade processuella ställning kom brottsoffret under en stor del av 1900-talet att bli en tämligen undanskymd figur i den svenska straffskipningen. Under 1970-talet började emellertid brottsoffers situation att uppmärksammas, och en allmän diskussion om hur brottsoffers behov och intressen kan tillgodoses och deras rättigheter stärkas tog därmed sin början. Brottsofferdiskursen – som i högsta grad ännu är pågående – har bl.a. lett till att rätten till målsägandebiträde införts och utvidgats, att Brottsoffermyndigheten och Brottsofferfonden inrättats, att kontaktförbudsinstitutet införts (tidigare besöksförbud) och att målsägandens rätt till information i olika hänseenden stärkts.[26]

Parallellt med brottsofferdiskursens framväxt hade en tilltagande kritik kommit att riktas mot behandlingstanken. Den individanpassade påföljdsbestämningen ansågs både orättvis och oförutsägbar samtidigt som den kriminologiska forskningen visade att de tillämpade behandlingsformerna inte gav så goda resultat som man hade hoppats. Därtill riktades invändningar mot idén om att det skulle vara möjligt att med en tillräcklig grad av säkerhet ställa sådana prognoser om på-

[24] Se SOU 1986:14 s. 26 ff., SOU 2008:85 s. 49 f., SOU 2023:1 s. 35 och Borgeke & Forsgren, a.a., s. 41.
[25] Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken – En kommentar (2024, version 25, JUNO), Tredje avdelningen – Om påföljderna, under rubriken Brottsbalkens tillkomst och SOU 2008:85 s. 50.
[26] Se Cronberg, a.a., s. 51 f. och 57 ff., Tham, Brottsoffrets uppkomst och utveckling som offentlig fråga i Sverige, i Lernestedt & Tham (red), s. 23 ff. och SOU 1998:40 s. 83 ff.

följdens preventiva verkningar som lagstiftningen förutsatte. Mot denna bakgrund övergavs preventionsteorierna som ideologisk grund för påföljdsbestämningen genom 1989 års påföljdsreform (prop. 1987/88:120). Sedan dess görs påföljdsbestämningen inte längre efter en avvägning mellan hänsynen till allmän laglydnad och intresset av att främja den dömdes anpassning i samhället. I stället ska påföljden numera bestämmas med utgångspunkt i brottets svårhet eller förkastlighet – dess straffvärde – och med beaktande av principerna om proportionalitet och ekvivalens (jfr ovan avsnitt 4.2.3 och 4.2.4).[27]

Frågan är då om – och i så fall på vilket sätt – reformen innebar att brottsofferperspektivet i påföljdssystemet stärktes.

4.3.2 Brottsofferperspektivet i 1989 års påföljdsreform och i dag

Dagens påföljdssystem fick alltså i huvudsak sin nuvarande utformning genom 1989 års påföljdsreform. Genom reformen introducerades straffvärdet som rättslig konstruktion, och detta har därefter bildat utgångspunkten för domstolens straffmätning och påföljdsval.

Straffvärdet är ett mått på brottets svårhet, och det som ska värderas är i första hand den skada, fara eller kränkning som gärningen inneburit. I de fall brottet riktat sig mot en fysisk person – ett brottsoffer – är det följaktligen den skada eller kränkning som denne åsamkats som ligger i fokus för straffvärdebedömningen. Därmed kan man säga att ett brottsofferperspektiv numera utgör en integrerad del av påföljdsbestämningen.[28] På det sättet kan dagens påföljdssystem betraktas som mer brottsofferorienterat än det tidigare preventionsbaserade systemet, som satte allmännyttan och gärningspersonens återanpassning i centrum för påföljdsbestämningen.

Emellertid kan det nog knappast påstås att brottsofferperspektivet var något framträdande inslag i 1989 års reform. Övergången till ett mer proportionalitetsbaserat system motiverades nämligen inte så mycket av att värna brottsoffers intressen, som att främja en

[27] Se bl.a. prop. 1987/88:120 s. 32, SOU 2008:85 s. 50 f. och SOU 2023:1 s. 36. Det kan dock noteras att 1989 års lagändringar i betydande utsträckning ansågs utgöra en kodifiering av tidigare praxis och att brottets svårhet även före reformen i praktiken varit en viktig utgångspunkt vid straffmätningen, se a. prop. s. 34, 38 och 40 ff. samt jfr NJA II 1962 s. 43 ff. Se även t.ex. Jareborg & Zila, a.a., s. 101 f.

[28] Jfr Asp, Straffrätten – i går, i dag och i morgon, SvJT 100 år (festskrift) s. 138–161, på s. 157.

förutsebar och enhetlig rättstillämpning.[29] Och även om det i lagstiftningsärendet fastslogs som en viktig uppgift för straffsystemet att också tillgodose målsägandens intressen, tillerkändes det inte någon direkt relevans vid påföljdsreglernas utformning. I stället framhölls behovet av att på andra sätt tillgodose målsägandens intressen, exempelvis genom att stärka rätten till ekonomisk gottgörelse eller vidga möjligheterna till kurativa och sociala hjälpinsatser.[30]

I detta sammanhang bör man erinra sig att proportionalitetsprincipen endast tar sikte på förhållandet mellan olika brott och innebär att straffen ska vara proportionerliga i relativ mening. Däremot ger principen inget besked om vad som i sig utgör en tillräcklig reaktion på brott. När det gäller den senare frågan är det följaktligen andra överväganden som gör sig gällande. En grundsats i 1989 års påföljdsreform kan sägas ha varit att straff – i vart fall om de innefattar ett frihetsberövande – är något i grunden negativt. Den synen bottnade dels i en svag tilltro till fängelsestraffets allmänpreventiva förmåga, dels i en insikt om den menliga inverkan ett fängelsestraff kan ha på den intagnes sociala rehabilitering. Att man fjärmade sig från behandlingstanken var alltså på intet sätt ett uttryck för ett mer repressivt förhållningssätt. Tvärtom var det en uttalad ambition att även fortsättningsvis slå vakt om de humanitära värden som dittills präglat påföljdssystemet och att begränsa användningen av fängelsestraff.[31] I lagstiftningen kom detta till uttryck i den s.k. presumtionen mot fängelse, som innebär att rätten ska fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd (se 30 kap. 4 § brottsbalken). Även de relativt långtgående möjligheterna att beakta den tilltalades personliga förhållanden i lindrande riktning vid straffmätningen, kan ses som ett uttryck för dessa humanitetssträvanden. Sammanfattningsvis kom alltså de skäl som talar för en lindrig påföljdsbestämning – och som företrädesvis hänför sig till gärningspersonen – att få en särställning i lagstiftningen. De allmänna eller enskilda intressen som kan ligga i andra vågskålen – såsom brottsoffrets behov av upprättelse – fick därmed en underordnad betydelse.

I sammanhanget ska också nämnas att grundtankarna bakom reformen inte fick fullt genomslag när det gäller de icke frihetsberövande påföljderna. Således har valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn

[29] Jfr prop. 1987/88:120 s. 1 och 39 ff.
[30] Se SOU 1986:14 s. 81 f.
[31] Se prop. 1987/88:120 s. 31.

även efter reformen kommit att styras av individualpreventiva hänsyn, och beträffande dessa påföljder är möjligheterna att differentiera ingripandegraden efter brottets svårhet begränsade. Med andra ord har proportionalitetstänkandet även i detta avseende fått ge vika till förmån för överväganden kopplade till förhållanden på gärningspersonens sida.

Det ovan anförda ska inte uppfattas så att ett mer brottsofferorienterat påföljdssystem med nödvändighet förutsätter hårdast möjliga straff eller utesluter att vissa individualpreventiva hänsyn tillåts inverka på påföljdsbestämningen. Vi har med detta endast velat belysa att brottsoffers upprättelse inte sågs som en prioriterad funktion av straff i 1989 års reform och att det har kommit att återspeglas i hur påföljdsreglerna utformades.

Efter 1989 års reform har brottsofferdiskursen fått en mer framträdande plats i den allmänna debatten. Detta har lett till en rad lagstiftningsåtgärder inom olika områden, varav några nämnts i det föregående (se avsnitt 4.3.1). I detta sammanhang kan tilläggas att vissa brottstyper tillkommit just för att straffet på ett bättre sätt ska återspegla det brottsliga förfarandets allvar med hänsyn till dess sammantagna inverkan på brottsoffret. Hit hör inte minst fridskränkningsbrotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning som har införts i 4 kap. brottsbalken om brott mot frihet och frid. Därtill har brott som innefattar ett allvarligt angrepp mot någons liv eller hälsa eller trygghet till person generellt uppvärderats i straffvärdehänseende[32] och flertalet skärpningar av enskilda straffskalor som avser vålds- och sexualbrott och andra brott med integritetskränkande inslag genomförts.[33] Däremot har det inte gjorts några genomgripande förändringar av påföljdssystemet som sådant. Alltså ligger det system som tillkom genom 1989 års reform i allt väsentligt fast.

[32] Se prop. 2009/10:147.
[33] Se bl.a. prop. 2016/17:108, prop. 2020/21:52, prop. 2021/22:231 och prop. 2022/23:53.

4.4 Brottsofferperspektivet i ett reformerat påföljdssystem

4.4.1 Det finns goda skäl att stärka brottsofferperspektivet

Enligt vad som framgår av våra direktiv ska brottsofferperspektivet alltså få ett större inflytande över påföljdsbestämningen än tidigare. I direktiven framhålls att straffen och påföljderna på ett rimligt sätt måste svara mot brottsoffers berättigade förväntningar på upprättelse. Det som efterfrågas är således att straffets funktion eller syfte att ge brottsoffret upprättelse på ett tydligare sätt erkänns och beaktas vid påföljdsreglernas utformning.

Enligt vår uppfattning har en sådan förändring också goda skäl för sig. Ett brottsoffer har i sig både ett rättmätigt och skyddsvärt intresse av att rättsordningen på ett adekvat sätt reagerar på och tar avstånd från den kränkning som brottet inneburit. Att kränkningar av enskilda intressen möts av reaktioner som uppfattas som tillräckligt ingripande är därtill avgörande för straffsystemets trovärdighet och legitimitet och – i förlängningen – för samhällsordningens bestånd (jfr avsnitt 4.2.2 under rubriken ”Samhällsbevarande ändamål”). Ett mer brottsofferinriktat påföljdssystem kan således även motiveras av samhällsnyttiga skäl. Också från demokratisk synpunkt är det väsentligt att påföljdssystemet är utformat på ett sätt som har förankring hos medborgarna.

I det följande ska vi diskutera på vilket sätt påföljdssystemet kan förändras för att brottsofferperspektivet ska få ett större genomslag. Innan vi går vidare till den frågan finns det dock anledning att något uppehålla sig vid vad som närmare avses med ett sådant perspektiv i detta sammanhang. Vem kan betraktas som brottsoffer och vilka är brottsoffers intressen och behov? Vad innebär det egentligen att få upprättelse och vilka förväntningar har brottsoffer i det avseendet?

4.4.2 Vem är brottsoffer?

Ordet brottsoffer är ett relativt nytt begrepp. Det var först under 1970-talet, i samband med brottsofferdiskursens framväxt, som begreppet introducerades och började få allmän spridning (jfr ovan avsnitt 4.3.1). Begreppet har sedan dess getts lite olika räckvidd i olika sammanhang, men kan i korthet definieras som en person som blivit

utsatt för ett brott. Mer utförliga definitioner står att finna i sådana internationella instrument som behandlar brottsoffers rättigheter och ställning, bl.a. i EU:s brottsofferdirektiv[34]. Där definieras begreppet i artikel 2.1 som i) en fysisk person som lidit fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust som en direkt följd av ett brott, ii) familjemedlemmar till en person vars död var en direkt följd av ett brott och som har lidit skada av den personens död. Denna definition torde svara relativt väl mot hur begreppet rent allmänt uppfattas och det är närmast så det bör förstås i det sammanhang som nu diskuteras. Av det följer bl.a. att juridiska personer, såsom företag och föreningar, inte kan vara brottsoffer i nu aktuell mening. Detta är för övrigt en skillnad i förhållande till målsägandebegreppet som även omfattar nyss nämnda skyddsobjekt (jfr 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken). Denna begränsning ska dock inte uppfattas så att den skada som kan drabba företag eller näringsidkare till följd av brott mot deras verksamhet ska värderas lägre än tidigare, endast att dessa inte är den primära målgruppen för en påföljdsreform som syftar till att stärka brottsofferperspektivet.

Av det anförda följer också att det i första hand är brotten mot person som hamnar i blickfånget för en reform med den angivna inriktningen. Det rör sig med andra ord om brott vars skyddsintresse är den enskildes psykiska eller fysiska integritet, huvudsakligen våldsoch sexualbrott och olika typer av brott mot frihet och frid. Det bör dock uppmärksammas att många av de brott som sorterar under andra kategorier också kan utgöra angrepp mot enskilda brottsoffer och innefatta utpräglat integritetskränkande inslag. Ett uppenbart exempel är rånbrotten, men även t.ex. bedrägerier – inte minst när de riktar sig mot äldre eller andra personer som har svårt att värna sin integritet – kan upplevas som en kännbar kränkning för den utsatte. Även sådana brott är således av särskilt intresse för denna reform.

Något man också bör ha med sig när brottsofferbegreppet diskuteras är att motsatsförhållandet mellan brottsoffer och förövare långt ifrån alltid framträder så tydligt som i det sistnämnda exemplet med äldrebedrägerier. Brottsofferrollen är inte statisk, och den som i ett fall är offer kan mycket väl vara förövare i ett annat fall. De personer som begår brott och de som utsätts för brott tillhör alltså

[34] Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF.

inte sällan samma krets. Detta visar bl.a. på att brottsoffer inte är någon homogen grupp och att deras intressen och behov kan vara mycket olikartade. Diskussionen som följer på detta tema måste dock med nödvändighet föras på en generell nivå, med utgångspunkt i de förväntningar som brottsoffer typiskt sett ger uttryck för.

4.4.3 Brottsoffers intressen och behov sträcker sig bortom det straffrättsliga ingripandet

Brottsoffers intressen och behov kan, som nyss framhållits, vara av skiftande slag och spänner över en rad olika områden, såväl inom som utanför straffrätten och straffprocessen. Det kan handla om att brottet blir utrett och lagfört, bemötandet från rättsväsendet och möjligheterna att delta i och påverka rättsprocessen, liksom om tillgången till information om densamma. Det kan också handla om rätten och möjligheten att få skadestånd eller annan ersättning med anledning av brottet och om tillgången till sociala stöd- och hjälpinsatser för att bearbeta det inträffade.[35] Det är för övrigt i första hand med frågor av dessa slag som de internationella instrument som behandlar brottsoffers rättigheter sysselsätter sig.[36] Sådana frågor ligger emellertid utanför vårt uppdrag. För att fullt ut tillgodose brottsoffers intressen och behov krävs alltså ett bredare anslag än det som vårt uppdrag inrymmer. I enlighet med vad som följer av våra direktiv kommer vi dock endast att fokusera på hur brottsofferperspektivet kan stärkas inom ramen för påföljdssystemet. Våra ställningstaganden och förslag i denna del ska alltså inte uppfattas så att vi ser på de straffrättsliga ingripandena som det enda – eller ens det huvudsakliga – medlet för att tillvarata brottsoffers intressen. I stället ska de ses som ett bland många verktyg, vilka tillsammans kan leda till att det ändamålet tillgodoses, däribland att brottsoffers berättigade förväntningar på upprättelse infrias. Man skulle med andra ord kunna beskriva brottsoffrets upprättelse som en process eller en händelsekedja, där det straffrättsliga ingripandet kan utgöra ett av flera led.

Här finns också anledning att understryka att inget modernt samhälle torde ha kunnat frambringa resurser för att beivra alla i och för

[35] Se bl.a. Granström & Mannelqvist (red.), Brottsoffer – rättsliga perspektiv, 2021, s. 22 ff.
[36] Se bl.a. EU:s brottsofferdirektiv och FN:s deklaration om grundläggande rättsprinciper för offer för brott och maktmissbruk, 1985 (FN:s brottsofferdeklaration). För en översiktlig redogörelse för relevanta internationella instrument inom området kan hänvisas till SOU 2024:48 s. 201 ff.

sig straffbelagda beteenden som invånarna gör sig skyldiga till. Även om rättsväsendet tillförs betydande resurser är det således inte realistiskt att tro att varje brott som anmäls ska kunna utredas och lagföras. Därför är det väsentligt att det också finns andra vägar för brottsoffer att få upprättelse än den som de straffrättsliga ingripandena kan erbjuda.

4.4.4 Upprättelse som syfte med straff

Den centrala uppgiften för påföljdssystemet och de straffrättsliga ingripandena bör från ett brottsofferperspektiv alltså vara att erbjuda upprättelse. I vissa fall – främst när det finns någon form av relation mellan offer och förövare – kan straffet emellertid också tillgodose ett mer direkt behov av skydd för brottsoffret. I det avseendet knyter brottsofferperspektivet an till straffets skyddande funktion. I det följande kommer vi dock att fokusera på den förstnämnda funktionen, dvs. den att ge – eller rättare att bidra till – brottsoffrets upprättelse. Skyddsfunktionen av straff diskuteras närmare i avsnitt 4.6.

Upprättelse är ett svårfångat begrepp som kan ges olika innebörd beroende på i vilket sammanhang det diskuteras. Ibland kan upprättelse beskrivas i termer av att återställa någons anseende eller värdighet, och inte sällan anses det förutsätta ett offentligt erkännande, en bekräftelse eller en ursäkt i någon form.

I en straffrättslig kontext förknippas upprättelsen också ofta med ett krav på vedergällning och rättvisa. Att sådana aspekter av de straffrättsliga ingripandena får ta plats i påföljdssystemet är i sig inget nytt. De för påföljdsbestämningen centrala principerna om proportionalitet och ekvivalens bygger nämligen ytterst på ett vedergällnings- och rättvisetänkande, och dessa principer kan därmed sägas ligga i linje med synen på upprättelse som ett syfte med straff (jfr avsnitt 4.2.3). Det som möjligen kan sägas vara nytt med ett sådant synsätt – i vart fall i förhållande till det som låg till grund för 1989 års påföljdsreform – är snarare att etiska föreställningar om bl.a. rättvisa betraktas som element i (ett av) straffets ändamål, i stället för att enbart kopplas samman med dess rättfärdigande (jfr ovan avsnitt 4.2.2 under rubriken ”Absoluta ändamål”). Betydelsen av denna skillnad ska dock inte överdrivas. Oavsett vilket synsätt man anlägger måste dessa föreställningar rimligtvis påverka hur reglerna för påföljdsbestämningen

utformas, och i båda fallen är det – som vi utvecklar i det följande – brottets klandervärdhet som hamnar i centrum.

Upprättelse likställs ibland även med gottgörelse. Till skillnad från skadeståndet är straffet emellertid inte något som kommer brottsoffret till godo. Straffet fyller alltså ingen reparativ funktion i egentlig mening. I stället är det genom vad straffet *förmedlar* som det kan bidra till att ge brottsoffret upprättelse. Upprättelse som syfte med straff hänför sig alltså till straffets *kommunikativa eller symboliska funktion* (jfr ovan avsnitt 4.2.2). Genom straffet tilldelar, värderar och kommunicerar domstolen klander. På det sättet blir straffet ett erkännande av att brottsoffret utsatts för en kränkning och ett uttryck för samhällets avståndstagande från denna. Straffet kan därmed motverka den kvardröjande upplevelse av förnedring och ringaktning som ett brott många gånger kan framkalla hos den drabbade.[37] En utebliven eller otillräcklig bestraffning kan å andra sidan uppfattas som att brottet bagatelliseras, att offret har sig själv att skylla eller inte förtjänar att tas på allvar.[38]

Frågan är då vad brottsoffer har för uppfattningar om vad som bör krävas av ett straff för att det ska fylla funktionen att ge upprättelse. Vad är – från brottsoffersynpunkt – ett tillräckligt ingripande straff? Något entydigt svar på den frågan finns inte och forskningen på området, särskilt i en svensk kontext, är begränsad. Det går utifrån tillgänglig forskning varken att säga att brottsoffer önskar strängare straff än i dag eller att de är nöjda med rådande straffnivåer. Majoriteten brottsoffer tycks dock prioritera straffets effektivitet, i bemärkelsen att det resulterar i att förövaren inte begår nya brott, framför straffets stränghet.[39] Hur som helst finns det inte något stöd för att brottsoffer har en mer repressiv inställning till straff än människor utan erfarenhet av viktimisering, dvs. än människor i allmänhet.[40] Man skulle därför kunna tänka sig att man sökte svaret i det som brukar kallas för det allmänna rättsmedvetandet, men även då är det

[37] Se SOU 2021:68 s. 128.
[38] Se Holmgren, a.a., s. 100 med hänvisningar.
[39] Se t.ex. Victim support, Victims' justice ? What victims and witnesses really want from sentencing, 2010, s. 9 f.
[40] Se Burman, Brottsoffer i straffrätten, i Lernestedt & Tham (red.), s. 287 och van Dijk, Free the Victim: A Critique och the Western Conception of Victimhood, International Revew of Victimology, 2009, Vol. 16 s. 20 f.

svårt att få en sammanhållen och uppdaterad bild.[41] Den säkraste slutsatsen är alltså att det finns en stor variation i hur brottsoffer – liksom människor i allmänhet – ser på vad som i ingripandegrad krävs av ett straff för att det ska erbjuda upprättelse.

Vissa, mer allmänt hållna, önskemål eller gemensamma nämnare finns dock att ta fasta på. Först och främst finns det ett tydligt stöd för att möjligheten till upprättelse faktiskt är ett centralt behov hos brottsoffer och att det i det ligger att förövaren straffas på något sätt. Straffet med dess starka symbolvärde tycks alltså inte helt kunna ersättas av reparativa rättsmedel såsom skadestånd eller av utomrättsliga åtgärder. Vidare är ett erkännande från straffsystemet en central aspekt av upprättelsen, liksom en upplevelse av att ha fått rättvisa.[42] Dessa tämligen abstrakta koncept kan svårligen ligga till grund för några mer exakta ställningstaganden om den allmänna repressionsnivån eller vad som i absoluta tal utgör en rimlig påföljd i konkreta fall, men de ger viss ledning om hur straffet bör utformas för att det ska fylla funktionen att bidra till brottsoffrets upprättelse.

Således bör krävas att kränkningen erkänns och värderas på ett rättvist sätt, dvs. med anläggande även av ett brottsofferperspektiv på kränkningen, och att straffet tydligt markerar att gärningspersonen klandras för brottet.[43] Detta torde i sin tur förutsätta att straffet är av en viss ingripandegrad och att straffmätningen alltid är synbar och får ett genomslag i praktiken. Detta utesluter inte att en frivårdande påföljd med inriktning mot gärningspersonens återanpassning väljs, eller att vissa omständigheter på gärningspersonens sida beaktas vid straffmätningen, men påföljden måste samtidigt vara sådan att den möter de nyss uppställda kraven. Slutresultatet måste med andra ord alltid vara en reaktion på brottet som kan anses ägnad att bidra till brottsoffrets upprättelse.

[41] En svensk studie som genomförts på området färdigställdes 2010 och indikerade att kraven på strängare straff minskade eller upphörde ju mer frågan konkretiserades och information om olika fall tillfördes, se Jerre och Tham, Svenskarnas syn på straff, rapport 2010:1, Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
[42] Se t.ex. Granström och Mannelqvist, a.a., s. 22 ff., Burman, a.a., s. 287 och van Dijk, a.a., s. 23.
[43] Jfr Burman, a.a., s. 289 f.

4.4.5 Hur kan brottsofferperspektivet stärkas?

På systemnivå eller som särskild bedömningsgrund?

Frågan är då hur påföljdssystemet kan utformas så att brottsofferperspektivet får ett större genomslag än i dag. Ska brottsoffrets upprättelse vara en faktor vid påföljdsbestämningen i det enskilda fallet eller ska systemet som helhet utformas så att brottsofferperspektivet tillgodoses?

Så mycket står till en början klart att det faktiska brottsoffret inte kan ges något inflytande över påföljden för det brott som han eller hon har utsatts för. Med den godtycklighet som därmed skulle komma att införas i straffskipningen, skulle det strida mot grundläggande rättsstatliga krav på bl.a. legalitet, rättslig likabehandling och proportionalitet.

Det är däremot inte otänkbart att ålägga domstolen att i varje enskilt fall beakta om den påföljd som övervägs – i någon mer objektiv mening – är ägnad att bidra till brottsoffrets upprättelse. Man skulle alltså kunna tänka sig en ordning lik den som gällde före 1989 års reform, där påföljden bestämdes efter en avvägning av de olika ändamål som straffet är avsett att uppfylla. Den åtskillnad som i dag görs mellan *varför* vi straffar och *hur* vi straffar skulle i ett sådant system luckras upp; de båda frågorna skulle med andra ord besvaras på i princip samma sätt. Domstolarna skulle därmed göras mer direkt involverade i att realisera straffsystemets syften. Ett exempel på en sådan ordning hittar vi i engelsk rätt, där domstolen vid påföljdsbestämningen är skyldig att ta hänsyn till vissa särskilt angivna ändamål med utdömandet av straff (se § 57 i the Sentencing Code).

En ordning av det nu beskrivna slaget kan tyckas tilltalande, men är samtidigt förenad med flera nackdelar. För det första är upprättelse, som redan framgått, ett vagt koncept som är svårt att översätta till en viss ingripandegrad. Även om brottsoffrets upprättelse på ett mer övergripande plan kan ligga till grund för överväganden om hur straffsystemet och straffskalorna bör utformas, lämpar det sig därför mindre väl som ett kriterium för påföljdsbestämningen i det konkreta fallet. Till detta kommer, för det andra, att en sådan avvägning skulle behöva innefatta även de andra syften som straffsystemet ska tillgodose, företrädesvis de av preventivt slag. Detta skulle leda tillbaka till det prognostänkande som var styrande för påföljdsvalet före 1989 års reform och – följaktligen – till de svårigheter och nackdelar

som den sortens prognoser och avvägningar är förenade med (jfr avsnitt 4.3.2). I detta fall skulle dessutom brottsoffrets behov av upprättelse tillkomma som ytterligare en parameter, vilket knappast skulle göra avvägningen enklare. Domstolen skulle alltså ställas inför den vanskliga uppgiften att försöka jämka samman bakåtblickande proportionalitetsresonemang och brottsofferhänsyn med framåtblickande bedömningar med inriktning mot prevention och samhällsskydd. Av samma skäl skulle en sådan ordning – för det tredje och slutligen – riskera att komma i konflikt med principerna om proportionalitet och ekvivalens. Sammantaget innebär dessa förhållanden att systemet skulle bli svårtillämpat och inkonsekvent, med risk för en oförutsägbar och oenhetlig rättstillämpning som följd.

Mot denna bakgrund är det vår uppfattning att brottsofferperspektivet i stället bör omhändertas på så sätt att det beaktas vid utformningen av påföljdssystemet som helhet. Även vid utformningen av straffskalorna bör brottsofferperspektivet vara närvarande. Tanken är alltså att påföljdsreglerna i vid bemärkelse ska vara konstruerade så att en tillämpning av dem leder till resultat som från brottsoffersynpunkt framstår som rättvisa och rimliga, även om brottsoffrets upprättelse inte görs till en uttrycklig bedömningsgrund. Det innebär inte på något sätt att brottsoffret lyfts ut ur bilden vid påföljdsbestämningen i det enskilda fallet. Liksom i dag skulle straffvärdebedömningen – som i förekommande fall sätter kränkningen av brottsoffret i fokus – ligga till grund för domstolarnas straffmätning och påföljdsval. Straffvärdebedömningen skulle således kunna beskrivas som en objektiverad värdering av den skada, kränkning eller fara som brottsoffret utsatts för. Ett system som är uppbyggt kring straffvärdekonstruktionen har därmed goda förutsättningar att infria brottsoffrets berättigade förväntan på upprättelse, förutsatt att brottsofferperspektivet även beaktas vid utformningen av systemet i övrigt. Samtidigt kan påföljdsbestämningen därigenom ske inom mer fasta ramar och följaktligen också på ett mer enhetligt och förutsägbart sätt.

Något om inriktningen av våra fortsatta överväganden

Brottsofferperspektivet bör alltså stärkas genom att det beaktas vid utformningen av påföljdssystemet som helhet. Vilka konkreta förändringar av regleringen som därmed är påkallade behandlas i våra fortsatta överväganden om påföljderna (kapitel 6), straffskalorna (kapitel 7 och 8) och den konkreta straffmätningen (kapitel 9–12). Här ska endast något övergripande sägas om inriktningen av överväganden i dessa delar. Närmare utgångspunkter för våra överväganden och förslag anges i anslutning till respektive delfråga.

Redan det förhållandet att gärningspersonen tillskrivs ansvar och döms för brottet innebär ett erkännande av den kränkning som brottsoffret har utsatts för och att samhället ger uttryck för sitt avståndstagande från denna.[44] För att påföljden ska ha förmåga att bidra till brottsoffrets upprättelse torde det dock, som konstaterats ovan, även krävas att kränkningen värderas på ett rättvist sätt. Domstolen måste således göra en omsorgsfull värdering av kränkningens innebörd och verkningar för brottsoffret, med beaktande av sådana omständigheter som i vilken kontext brottet begåtts, om det rört sig om ett utdraget förlopp eller återkommande kränkningar, om offret har befunnit sig i en särskilt utsatt situation eller om gärningspersonen på annat sätt utnyttjat offrets svårigheter att värna sin integritet. Sådana omständigheter utgör redan i dag en integrerad och given del av straffvärdebedömningen, men som vi utvecklar i kapitel 9 är den inverkan dessa får på straffvärdet inte alltid särskilt framträdande. Regleringen bör således vara utformad så att försvårande inslag, såvitt här är av intresse i form av omständigheter som innebär ett större intrång i brottsoffrets integritet, får ett tydligt genomslag vid straffvärdebedömningen. Det förutsätter i sin tur att straffskalorna har en tillräcklig spännvidd. Det sagda gäller oberoende av vilken typ av brott det rör sig om och oavsett om bedömningen avser endast ett brott eller flera. En central uppgift för oss blir därmed att utforma straffskalorna och reglerna för straffvärdebedömningen på ett sådant sätt att de möjliggör och inbjuder till värderingar av detta slag.

Ett system som på detta sätt sätter kränkningen av brottsoffret i centrum för påföljdsbestämningen bör, som konstaterats ovan, ha goda förutsättningar att infria brottsoffrets berättigade förväntan på upprättelse, förutsatt att brottsofferperspektivet även beaktas vid

[44] Jfr Asp, Straffrätten – i går, i dag och i morgon, SvJT 100 år (festskrift) s. 138–161, på s. 154 ff.

utformningen av systemet i övrigt. I dag innehåller brottsbalken ett antal bestämmelser som innebär att straffmätningen eller påföljdsvalet (eller bådadera) påverkas i lindrande riktning med hänsyn till förhållanden på gärningspersonens sida eller andra omständigheter som saknar koppling till brottslighetens allvar. Dessa bestämmelser kan vara motiverade av både humanitära och individualpreventiva skäl eller i huvudsak av effektivitetsskäl. Att sådana skäl beaktas ska visserligen inte ses som att den kränkning brottsoffret utsatts för bagatelliseras eller nedvärderas. Icke desto mindre uppstår här en intressekonflikt, såtillvida att en påföljdslindring med hänsyn till sådana intressen innebär att straffets stränghet inte kommer att stå i proportion till allvaret av den kränkning som brottsoffret utsatts för. I ett påföljdssystem som vill slå vakt om brottsoffers intressen, bör det krävas starka skäl för att ett sådant avsteg ska vara motiverat. Det betyder å andra sidan inte att brottsofferaspekterna alltid måste ges företräde när de kolliderar med andra intressen. Däremot måste de olika intressena genomgående beaktas, värderas och vägas mot varandra. Den ökade betoningen av brottsoffrets intressen i sammanhanget bör då leda till en ny balanspunkt mellan olika principer och intressen, där bl.a. kravet på humanitet alltjämt är centralt, men måste ställas i relation till att straffet i högre grad ska vara ägnat att bidra till brottsoffrets upprättelse.[45]

Utöver en rättvisande värdering av kränkningen och en rimlig avvägning mellan olika intressen bör, som också berörts i det föregående, krävas att värderingen på ett tydligt sätt kommer till uttryck genom påföljden. Eller annorlunda uttryckt bör den straffrättsliga reaktionen klart förmedla att, och i vilken utsträckning, gärningspersonen klandras för brottet. När det gäller fängelse framgår graden av klander av straffets repressiva karaktär och genom längden på det straff som döms ut. Annorlunda förhåller det sig med de icke frihetsberövande påföljderna. Även om det också vid valet av en sådan påföljd finns vissa möjligheter att uttrycka skillnader i klandervärdhet är dessa klart mer begränsade. När påföljden stannar vid en ren skyddstillsyn återspeglas domstolens värdering av brottet överhuvudtaget inte i den utdömda påföljden. För att öka förutsättningarna för den straffrättsliga reaktionen att bidra till brottsoffrets upprättelse bör domstolens värdering av brottet genomgående göras synbar. Det är också centralt – även från allmän synpunkt – att de icke frihetsberöv-

[45] Ibid.

ande alternativen till fängelse har ett sådant innehåll att de framstår som trovärdiga alternativ till fängelse. Att utforma trovärdiga alternativ till fängelse som på ett tydligt sätt förmedlar klander står därför i särskilt fokus för vårt arbete.

4.5 Samhällsskyddets plats i påföljdssystemet – från 1900-talet till i dag

Ett annat syfte med hotet om eller påförandet av straff som direktiven särskilt lyfter fram är, som nämnts inledningsvis, att skydda samhället mot brott. Detta syfte är närmast liktydigt med, eller skulle kunna sägas utgöra grunden för, straffsystemets preventiva ändamål. Man skulle också kunna uttrycka det så att straffsystemet och de straffrättsliga ingripandena har till uppgift att skydda samhället och dess medlemmar mot den fara eller skada som brottslighet innebär genom att förebygga brott.

Samhällsskydd har, i linje med det nyss anförda, varit ett mer eller mindre uttalat intresse i de teoribildningar som motiverar bestraffning med dess preventiva förmåga. Inte minst i de individualpreventiva riktningar som började växa fram under den senare delen av 1800-talet – och som kom att prägla den svenska kriminalpolitiken under en stor del av 1900-talet – har intresset av samhällsskydd betonats. Enligt dessa riktningar var straffets yttersta uppgift således att skydda samhället mot brott, och detta skulle ske genom att den enskilde brottslingen dömdes till den påföljd som var bäst ägnad att minimera risken för återfall. En bärande tanke var att lagbrytare kan delas in i olika kategorier utifrån deras samhällsfarlighet och mottaglighet för behandling, och att det till dessa kategorier bör knytas en lämplig påföljdsform. Även om indelningen kunde skilja sig åt mellan de olika riktningarna gick den i grova drag ut på att de lagbrytare som ansågs förbättringsbara skulle få vård och behandling, medan de som ansågs kroniskt oförbätterliga eller särskilt farliga, skulle inkapaciteras. För de som inte behövde förbättras, s.k. tillfällighetsförbrytare, skulle påföljden i stället riktas in mot avskräckning.[46]

Samhällsskydd ansågs enligt detta tankegods alltså kunna upprätthållas genom både behandling, inkapacitering och individuell avskräck-

[46] Jfr bl.a. Thyrén, Principerna för en strafflagsreform, 1910 och SOU 1956:55 s. 28 ff. För en sammanfattning av dessa riktningar, se t.ex. Jareborg & Zila, a.a., s. 85 ff. och Aspelin, a.a., s. 117 ff.

ning, och under 1900-talet kom samtliga dessa element att ta plats i det svenska påföljdssystemet. Således infördes t.ex. den villkorliga domen och villkorlig frigivning 1906 och de två tidsobestämda påföljderna förvaring och internering – avsedda för farliga brottslingar – 1927.

Efter hand kom behandlingsinslagen i påföljdssystemet att bli allt fler, och med brottsbalkens införande 1965 togs ytterligare steg i den riktningen. Genom ett stort utbud av påföljder var tanken att påföljdssystemet skulle tillhandahålla den behandlingsform (i frihet eller på anstalt) som i det individuella fallet var bäst lämpad för att återanpassa lagbrytaren och skydda samhället. Det ansågs samtidigt angeläget att tillvarata straffets allmänpreventiva potential, liksom att under en längre tid kunna skydda samhället mot särskilt farliga brottslingar. Av det senare skälet skulle en tidsobestämd påföljd benämnd internering – som inte främst var påkallad av lagöverträdarens behandlingsbehov – även fortsättningsvis ingå i systemet. De interneringsdömda skulle dock underkastas resocialiserande behandling på samma sätt som fängelsedömda, och tiden för frigivning skulle vara beroende av risken för fortsatt brottslighet.[47]

Som beskrivits i avsnitt 4.3.1 började alltmer kritiska röster att höjas mot behandlingstanken åren efter brottsbalkens ikraftträdande och då inte minst mot interneringspåföljden. Med hänvisning till de tillämpade behandlingsformernas bristande resultat och svårigheterna att ställa säkra prognoser om återfallsrisk, ansågs institutet varken kunna rättfärdigas av rehabiliteringsskäl eller dess inkapaciteringseffekter. Interneringspåföljden utmönstrades därför ur systemet 1981 (prop. 1980/81:76). För att det vid upprepade brott av samhällsfarlig karaktär skulle finnas möjlighet att döma till fängelse på längre tid än annars, infördes i stället en straffskärpningsregel för vissa särskilt allvarliga återfallssituationer.[48]

Genom 1989 års påföljdsreform fjärmade man sig än mer från preventionstänkandet. Tilltron till påföljdssystemets och påföljdernas preventiva förmåga hade försvagats, och funktionen att tillhandahålla samhällsskydd betonades inte på samma sätt som tidigare. Att förebygga brott framhölls likväl som straffsystemets yttersta ändamål, men uppgiften att tillgodose det ändamålet skulle inte primärt

[47] Se Aspelin, a.a., s. 122 f. och prop. 1962:10 s. B 40 f. och C 323 f., NJA II 1962 s. 43 och prop. 1980/81:76 s. 38.
[48] Se prop. 1980/81:76 s. 50 ff.

ligga på domstolarna. Det omedelbara beaktandet av skyddsaspekterna kom alltså i huvudsak att läggas på lagstiftnings- och verkställighetsnivån. Följaktligen underkändes i princip såväl allmänpreventiva hänsyn som behandlingsaspekter och inkapacitering som självständiga grunder för påföljdsbestämningen i det enskilda fallet. Som beskrivits i avsnitt 4.3 skulle påföljden nu i stället bestämmas med ledning av proportionalitetsprincipen. Det betyder i och för sig inte att denna princip ansågs stå i motsats till preventionsintressena. Tvärtom framhölls värnandet om grundläggande principer såsom proportionalitet, legalitet och likhet inför lagen som nödvändigt för att straffsystemet i längden ska kunna bidra till att förebygga brottslighet. Det brottsförebyggande ändamålet skulle således främjas genom utdömandet av proportionella och förutsebara straff.[49]

Vissa bestämmelser som innebär att skyddsaspekter och återfallsrisk ska beaktas vid bedömningen av påföljdsfrågor i enskilda fall har dock levt kvar och förts vidare till dagens påföljdssystem. Närmare bestämt gäller det vid påföljdsbestämningen för psykiskt störda lagöverträdare (se 31 kap. 3 § brottsbalken) och vid prövningen av om ett fängelsestraff på livstid ska omvandlas till fängelse på viss tid (se 4 § lagen [2006:45] om omvandling av fängelse på livstid). Återfallsrisk beaktas också vid valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn. I övrigt kan skyddsfunktionen sägas ligga inbyggd i påföljdssystemet som sådant. Såsom påtalades i propositionen till 1989 års reform kan exempelvis intresset av inkapacitering i viss mån tillgodoses genom återfallsregleringen.[50]

Efter 1989 års reform har ett flertal förändringar inom påföljdsområdet skett och ett stort antal straffskärpningar genomförts (se ovan avsnitt 4.3.2). Över lag har skärpningarna motiverats med att synen på den aktuella brottsligheten har blivit strängare, snarare än av att behovet av skydd mot den har ökat (även om dessa förhållanden ofta går hand i hand). Under de senaste åren har samhällsskyddsaspekter dock framträtt som ett tydligare motiv för lagändringar. Här märks särskilt de skärpta straffen för brottslighet som har samband med kriminella nätverk (prop. 2022/23:53), och – inte minst – de förslag som Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet har lagt fram om bl.a. skärpta regler för villkorlig frigivning och en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd avsedd för fall där brotts-

[49] Se prop. 1987/88:120 s. 32 ff.
[50] Se a. prop. s. 37.

ligheten är särskilt allvarlig och återfallsrisken påtaglig (SOU 2024:48). Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

4.6 Samhällsskyddet i ett reformerat påföljdssystem

4.6.1 Ett effektivt samhällsskydd kräver ett pluralistiskt förhållningssätt

Som den ovan redovisade utvecklingen illustrerar har synen på hur straffsystemet bäst kan bidra till att skydda samhället mot brott varierat. Samhällsskydd har således ingen given koppling till den ena eller andra funktionen av straff (eller hot om straff). Vilken funktion som betonats har i stället huvudsakligen varit beroende av den rådande uppfattningen om dess brottsförebyggande verkan.

Dagens påföljdssystem är en produkt av olika tidsepoker och teoribildningar och innehåller således inslag av samtliga de funktioner och principer som nämnts i det föregående. Enligt vår uppfattning bör systemet även fortsättningsvis bygga på ett sådant pluralistiskt förhållningssätt. Det medel som är mest verksamt för att motverka eller bekämpa en viss typ av brottslighet behöver nämligen inte vara det mest ändamålsenliga i andra fall (se vidare avsnitt 4.6.2). De olika preventiva funktionerna kompletterar således varandra och torde i många fall även kunna verka parallellt. Även sett till de rena skyddsaspekterna av straff saknas det således skäl att ensidigt betona någon viss funktion framför alla andra. I stället bör strävan vara att söka tillvarata den preventiva potential som ligger i de olika funktioner som ett straff eller hot om straff kan fylla. Samtidigt måste systemet utformas så att det så långt som möjligt tillgodoser andra berörda intressen och grundläggande principer om bl.a. proportionalitet och ekvivalens (se vidare avsnitt 4.6.3 och 4.7). Det betyder att det också i ett reformerat påföljdssystem finns anledning att låta olika principer och intressen vara i huvudsak styrande på dess olika nivåer, men också att de olika aspekterna på ett rimligt sätt måste balanseras mot varandra inom samma nivå.

I detta sammanhang bör också framhållas att man inte enbart kan förlita sig till det straffrättsliga reaktionssystemet för att uppnå ett gott och effektivt skydd mot brottslighet för samhället och dess medlemmar. Straffsystemet har naturligtvis en central roll i det sammanhanget, men även andra institut och aktörer behöver involveras och

en bredd av åtgärder vidtas. Det kan exempelvis handla om insatser för att minska incitamenten att begå brott, t.ex. genom att intensifiera arbetet med att förverka brottsvinster, eller om tekniska och organisatoriska åtgärder för att minska tillfällena att begå brott eller försvåra utförandet av dem. Det kan också handla om förbättrade möjligheter att upptäcka och utreda brott genom bl.a. effektivare verktyg för polisen, en ökad samverkan mellan myndigheter och förbättrade förutsättningar för informationsutbyte. Därtill är mer socialt riktade insatser inom t.ex. skola och socialtjänst väl så betydelsefulla.

Såsom vi uppfattar våra direktiv ger dessa inte uttryck för några andra utgångspunkter än de ovan redovisade. Däremot pekar direktiven ut ett par presumtiva skyddsaspekter som vid påföljdssystemets utformning måste beaktas i större utsträckning än tidigare, nämligen avskräckning och inkapacitering.

För att vi ska kunna lämna ändamålsenliga förslag till ett reformerat påföljdssystem som bättre tillgodoser nyss nämnda aspekter är det av vikt att känna till vad den kriminologiska forskningen säger om de brottsförebyggande effekterna av dessa. I det följande ger vi därför en översiktlig redogörelse för forskningsläget avseende avskräckning och inkapacitering. Redogörelsen gör på intet sätt anspråk på att vara uttömmande, utan återger endast mycket kortfattat huvuddragen i forskningen, med ett visst fokus på studier som är av särskilt intresse i den svenska kontexten.

4.6.2 Närmare om avskräckning och inkapacitering

Avskräckning

Som framgår av avsnitt 4.2.2 brukar det i nu aktuellt sammanhang göras en åtskillnad mellan allmän och individuell avskräckning. Allmän avskräckning tar sikte på den brottsavhållande verkan som hotet om straff antas ha på människor i allmänhet. Individuell avskräckning talar man i stället om när den enskilde lagöverträdaren, till följd av den negativa erfarenheten av straff, avhåller sig från fortsatt brottslighet.

Huruvida hotet om straff har en *allmänt avskräckande effekt* är svårt att undersöka empiriskt. De flesta människor begår inte brott, och i vilken mån detta förklaras av avskräckning respektive av andra faktorer kan svårligen fastställas. Att straffhotet har någon form av avskräckande verkan ifrågasätts emellertid sällan. Mer omdebatterat

är huruvida straffnivån som sådan inverkar på människors benägenhet att begå brott. I det avseendet visar studier på varierande resultat. Över lag tyder de dock på att de avskräckande effekterna av straffskärpningar på den samhälleliga brottsnivån, om några, är begränsade. Särskilt synes det gälla vid skärpningar av redan långa fängelsestraff. Samtidigt indikerar vissa amerikanska studier att implementeringen av synnerligen långa straff kan avskräcka den grupp som direkt påverkas av straffskärpningen från att begå brott. Huruvida resultaten är överförbara till svenska förhållanden – och i vilken utsträckning en förlängning av korta eller måttliga fängelsestraff har en avskräckande effekt – är dock oklart.[51]

Vad forskningen däremot ger mer klara belägg för är att straffets stränghet är underordnat risken för upptäckt och lagföring som avskräckande mekanism.[52] Av det kan slutsatsen dras att straffets avskräckande potential i hög grad är beroende av upptäcktsrisken och sanktionssannolikheten. Om risken för att straffhotet realiseras uppfattas som liten, lär således utsikterna för att skärpta straff ska få en avskräckande effekt under alla förhållanden vara små.

Även när det gäller frågan om brott kan förebyggas genom *individuell avskräckning*, och betydelsen av straffets stränghet i det sammanhanget, ger forskningen en delad bild. Vissa studier – framför allt i den nordiska kontexten – indikerar att något längre fängelsestraff, eller ett kort fängelsestraff i stället för en frivårdspåföljd, kan minska återfall i brott. Många andra studier ger i stället vid handen att återfallsfrekvensen inte påverkas alls, eller till och med ökar något, av en förlängning eller utökad användning av fängelsestraff. Resultaten drar således åt olika håll, och tolkningen av dem försvåras bl.a. av att en eventuell avskräckningseffekt sällan kan särskiljas från andra variabler, såsom effekter av rehabilitering. I det sammanhanget kan uppmärksammas att faktorer av det senare slaget, liksom påföljdernas innehåll i övrigt, anstaltsförhållanden och individuella egenskaper hos de dömda,

[51] Se Kriminalvården, Kort om straffskärpningar, 2021, s. 9 ff. och 19 f. med där angivna hänvisningar. Se även Gormley m.fl., The Effectiveness of Sentencing Options on reoffending, Sentencing Council, 2022, s. 22 ff. och National Research Council (NRC), The Growth of Incarceration in the United States: Exploring Causes and Consequences, 2014, s. 134 ff.
[52] Se t.ex. Kriminalvården, a.a., s. 10 f. och Nagin, Incarceration & public safety, Arnorld Ventures, 2022.

synes ha en inverkan på utfallet. Effekterna torde också kunna skilja sig åt beroende på brottstyp och straffnivå.[53]

Avslutningsvis kan nämnas att det finns studier som visar att en avskräckningseffekt uppstår när man inom ramen för en icke frihetsberövande påföljd riskerar att få ett fängelsestraff vid återfall eller misskötsamhet. Detta får också stöd av forskning om den återfallsreducerande effekten av möjligheten att avtjäna ett fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV). Således finns det studier som visar att möjligheten att avtjäna ett fängelsestraff genom IÖV ger minskningar i återfall, jämfört med system som inte ger möjlighet till den formen av verkställighet.[54]

Inkapacitering

När det gäller inkapacitering, dvs. att genom oskadliggörande – vanligen i form av ett frihetsberövande – förhindra personer från att begå brott, är beläggen för att det ger effekter på den samhälleliga brottsnivån starkare. Forskningen ger således en sammanhållen bild av att brottsligheten minskar till följd av inkapacitering, men i fråga om storleken av denna minskning varierar resultaten. Studier har visat på allt från marginella effekter, till en mer påtaglig inverkan av en ökad inkapacitering. Störst effekter har påvisats när straffskärpningar riktats mot specifika förbrytare vars återfallsrisk bedöms vara hög. Sådan s.k. selektiv inkapacitering förefaller således vara ett mer effektivt medel för brottsprevention än den kollektiva inkapacitering som generella straffskärpningar innebär. Detta ligger i linje med det väl belagda faktumet att det är en liten del av brottslingarna som står för en övervägande del av brottsligheten.[55]

De ovan angivna skillnaderna i utfall mellan olika studier vittnar om att effekten påverkas av vilka och hur många personer som fri-

[53] Se Kriminalvården, a.a., s. 13 ff. med där angivna hänvisningar. Se även Gormley m.fl., a.a., s. 25 ff., NRC, 2014, s. 150 ff., Al Wesawi m.fl., Does sentence length affect the risk for criminal recidivism? A quasi-experimental study of three policy reforms in Sweden, Journal of Experimental Criminology, 2022, Loeffler och Nagin, The Impact of Incarceration on Recidivism, Annual Review of Criminology, 2022. 5:133–52 och Petrich m.fl., Custodial Sanctions and Reoffending: A Meta-Analytic Review In Michael Tonry, ed., Crime and Justice: An Annual Review of Research, 2021, Chicago: University of Chicago Press.

[54] Se Brå, Rapport 2024:1, Forskning om ålder och brott samt dess betydelse för brottsprevention, s. 65 f. med där angivna hänvisningar.

[55] Se Kriminalvården, a.a., s. 11 ff. med där angivna hänvisningar. Se särskilt om selektiv inkapacitering i Vollard, 2012, Preventing Crime through Selective Incapacitation, The Economic Journal 123(567):262–284.

hetsberövas. Man brukar här tala om att det finns en avtagande marginalnytta, innebärande att den brottsreducerande effekten per frihetsberövad individ minskar i takt med att fängelsepopulationen ökar. Detta fenomen brukar i huvudsak tillskrivas två förhållanden. För det första är det långt ifrån alla fängelsedömda som återfaller i brott och endast en liten andel gör det i större skala. Ju bredare en inkapaciteringsstrategi slår, desto fler kommer alltså att träffas av den som inte alls eller i endast liten utsträckning skulle ha ägnat sig åt fortsatt brottslighet. För det andra avtar brottsbenägenheten generellt med stigande ålder. I normalfallet kommer därför den preventiva effekten bli mindre för varje år som en person över den mest brottsaktiva åldern hålls frihetsberövad. Sammantaget medför detta att straffskärpningar som ökar fängelsepopulationen från en viss nivå kan förväntas generera försumbara vinster i termer av minskad brottslighet, men stora kostnader i form av ytterligare anstaltsplatser.[56]

Ett annat förhållande som ofta lyfts fram när nyttan av inkapacitering diskuteras är att avlägsnandet av en individ från den kriminella arenan kan, när det gäller vissa brottstyper, leda till att denne helt enkelt ersätts av någon annan, varvid den brottsförebyggande effekten uteblir. Typexemplet är när någon som deltar i organiserad narkotikaförsäljning frihetsberövas, med följden att utrymme skapas för en annan aktör att ta dennes plats i verksamheten.[57]

Av nu anförda skäl kan effektiviteten av inkapacitering, i vart fall som övergripande strategi för att förebygga brott, ifrågasättas. Samtidigt kan det inte bortses från att inkapacitering av allt att döma har en brottsreducerande effekt, i synnerhet om den riktas in mot de mest brottsaktiva eller annars särskilt farliga individerna. I sammanhanget måste också kostnaderna för de brott som förhindras genom inkapacitering beaktas. Här finns anledning att nämna att det finns exempel på utländska studier där man funnit att längre frihetsberövanden – i de specifika fallen – var eller skulle ha varit motiverade från ekonomisk synpunkt.[58] I en av studierna drogs därför slutsatsen att

[56] Se t.ex. Kriminalvården, a.a., s. 12 f. och 19 f. och Nagin, a.a.
[57] Se t.ex. NRC 2014, s. 146 och Nagin, a.a.
[58] Se Vollard, a.a., Buonanno & Raphael, 2013, Incarceration and Incapacitation: Evidence from the 2006 Italian Collective Pardon. American Economic Review, 103(6): 2437–2465, Owens, 2009, More Time, Less Crime? Estimating the Incapacitative Effect of Sentence Enhancements. Journal of Law and Economics, 52(3): 551–579 och Barbarino & Mastrobuoni, 2014, The Incapacitation Effect of Incarceration: Evidence from Several Italian Collective Pardons. American Economic Journal: Economic Policy, 6(1): 1–37.

fängelsepopulationen i landet (Italien) låg under sin optimala nivå.[59] Få svenska studier har genomförts, varför de preventiva och ekonomiska effekterna av en ökad inkapacitering i den svenska kontexten är oklara.

Till de rent ekonomiska kostnaderna kommer dessutom bl.a. kostnader i form av mänskligt lidande, i första hand för de som utsätts för eller annars drabbas av brotten, men också för de som blir föremål för eller påverkas av straffen. Dessa kostnader är svårare att värdera, men måste likväl beaktas när förändringar av påföljdssystemet och den allmänna repressionsnivån övervägs.

Slutsatser och betydelse för inriktningen av våra överväganden

Sammanfattningsvis är det svårt att utifrån tillgänglig forskning dra några entydiga och allmängiltiga slutsatser om de preventiva effekterna av avskräckning och inkapacitering och betydelsen av straffets stränghet i det sammanhanget. Även om de generella effekterna – framför allt när det gäller avskräckning – inte ska överskattas, pekar forskningen i delvis olika riktningar, och resultaten från internationella studier kan inte utan vidare överföras till svenska förhållanden. Man kan således inte kategoriskt vare sig avfärda eller utgå ifrån att straffskärpningar har en effekt på den samhälleliga brottsnivån, utan utfallet synes vara beroende av en mängd olika variabler. Det kan exempelvis handla om risken för upptäckt och lagföring, straffnivån, straffskärpningarnas inriktning, anstaltsförhållanden och straffens innehåll. Detta ger stöd för ett sådant pluralistiskt förhållningssätt till straff som vi förordat ovan, liksom för att ett effektivt samhällsskydd förutsätter att åtgärder vidtas på bred front.

Två variabler av särskilt intresse för vårt arbete – och som tycks ha bäring på både avskräckning och inkapacitering – är straffnivåerna och straffskärpningarnas inriktning. Många studier talar för att man kan förvänta sig större effekter av skärpta straff om nivåerna är låga i utgångsläget. De svenska straffnivåerna har förvisso höjts under senare år, men det kan i vart fall inte uteslutas att ytterligare repressionsökningar i någon mån kan få en dämpande inverkan på den samhälleliga brottsnivån. Även med utgångspunkten att så är fallet, måste man dock beakta att alltför breda och kraftiga straffskärpningar riskerar att bli ineffektiva som brottsförebyggande åtgärd, med hän-

[59] Se Barbarino & Mastrobuoni, a.a.

syn till de höga kostnaderna av fängelsestraff och vad som anförts ovan om den avtagande marginalnyttan. Förutom att detta förhållande är av betydelse vid överväganden om var den allmänna repressionsnivån bör ligga, leder det till slutsatsen att de skärpningar vi ska föreslå primärt bör rikta in sig mot de mest brottsaktiva individerna och de samhällsfarligaste eller allvarligaste brotten, såsom brott i kriminella nätverk och andra grova vålds- och sexualbrott. När det gäller dessa brott kan framhållas att kostnaderna i form av lidandet för brottsoffren och andra berörda här måste värderas särskilt högt, och att redan en liten minskning av fortsatt sådan brottslighet kan anses motivera en hög grad av repression.

Slutligen kan konstateras att även icke frihetsberövande påföljder – förutsatt att de utformas på ett ändamålsenligt sätt – liksom verkställighet med s.k. fotboja, kan verka avskräckande. Sådana påföljder eller verkställighetsformer kan dessutom förenas med återfallsförebyggande insatser och genomföras till lägre kostnader än fängelsestraff med verkställighet i anstalt, utan att ge upphov till de negativa effekter som ett fängelsestraff kan vara förenat med. Dessa förhållanden måste tas i beaktande när de icke frihetsberövande påföljderna och reglerna för påföljdsvalet utformas.

4.6.3 Hur kan samhällsskyddsaspekterna i påföljdssystemet stärkas?

Några utgångspunkter och begränsningar enligt våra direktiv

I våra direktiv anges, som nämnts inledningsvis, att ovan diskuterade skyddsaspekter behöver beaktas i större utsträckning vid utformningen av straffsystemet som helhet. Det som efterfrågas är således inte en renodlad selektiv inkapacitering baserad på individuella återfallsprognoser, eller att allmänpreventiva hänsyn görs till en grund för påföljdsbestämningen i det enskilda fallet, utan straffskärpningar av mer generell karaktär. Detta hindrar naturligtvis inte att skärpningarna riktas in mot vissa typer av brott eller brott som begåtts i en viss omfattning eller kontext i enlighet med vad som anförts i det föregående. Som redan framgått ger våra direktiv tvärtom uttryck för att en sådan inriktning är eftersträvad.

I detta sammanhang bör erinras om att direktiven ställer upp vissa begränsningar av vårt uppdrag som kan säga ha särskild bäring på

frågor om samhällsskydd. Således omfattar uppdraget inte påföljdsregleringen avseende allvarligt psykiskt störda lagöverträdare. Det omfattar inte heller de särskilda reglerna för unga lagöverträdare, som behandlats av Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare (se SOU 2024:39 och SOU 2025:11) eller reglerna om villkorlig frigivning, straffskärpning för återfall eller de övriga frågor som setts över av Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet (se SOU 2024:48). Bland dessa frågor kan särskilt nämnas införandet av en tidsobestämd frihetsberövande påföljd avsedd för särskilt allvarliga fall där återfallsrisken är påtagligt hög.

En utgångspunkt som framgår av våra direktiv är vidare att principerna om proportionalitet och ekvivalens även fortsättningsvis ska vara grundläggande för det straffrättsliga systemets utformning. Som nämnts i avsnitt 4.5 framhölls det i förarbetena till 1989 års påföljdsreform som nödvändigt att slå vakt om grundläggande principer om bl.a. proportionalitet, legalitet och likhet inför lagen för att straffsystemet i längden verksamt ska kunna bidra till att förebygga brott. Därför ansågs en ökad betoning av dessa principer inte komma i konflikt med preventionsintressena. Detta resonemang ter sig onekligen riktigt, men den fråga som nu aktualiseras är om även det omvända gäller. Med andra ord, kan intresset av samhällsskydd och prevention stärkas utan att komma i konflikt med principerna om proportionalitet och ekvivalens? Motsvarande fråga inställer sig också i förhållande till brottsofferperspektivet.

Ett stärkt samhällsskydd inom ramen för proportionalitetsprincipens krav

Proportionalitet och prevention som grund för straff vilar på närmast motsatta synsätt. Medan proportionalitetsprincipen utgår ifrån ett tillbakablickande perspektiv där straff tilldelas efter förtjänst, bygger preventionstanken på en framåtblickande rationalitet enligt vilken straff bestäms utifrån behov, i detta sammanhang av samhällsskydd (jfr avsnitt 4.2.2). Denna motsättning gör sig framför allt gällande om skyddsaspekterna ges ett inflytande över straffmätningen i det enskilda fallet, i synnerhet om den utgår ifrån individuella återfallsprognoser. Då kommer straffets stränghet nämligen inte att basera sig på vad personen i fråga faktiskt har gjort, utan på antaganden om vad han eller hon kan tänkas göra i framtiden. Men också om straff-

skalornas utformning får styras av rena skyddsaspekter, t.ex. intresset av en ökad inkapacitering, skulle det innebära ett avsteg från grundtanken att straff ska bestämmas så att de står i proportion till brottslighetens allvar. Därtill skulle ett konkret straffvärde som återspeglar brottets allvar relativt andra brott svårligen kunna uppnås om en helt annan princip läggs till grund för utformningen av straffskalorna.

Samtidigt bör framhållas att den ovan beskrivna motsättningen i första hand är av principiell betydelse. Som konstaterats i avsnitt 4.6.2 finns det från ett skyddsperspektiv nämligen anledning att särskilt rikta in de skärpningar vi ska föreslå mot brott i kriminella nätverk och andra grova vålds- och sexualbrott. Detta är också de typer av brott som brukar betraktas som de allvarligaste. I praktiken går alltså behovet av skydd mot viss brottslighet och synen på allvaret i brottsligheten i fråga ofta hand i hand. Det innebär vidare att samhällsutvecklingen kan påverka hur allvarligt vi ser på olika typer av brott. Ett ökat behov av skydd mot viss brottslighet kan därmed komma att återspegla sig i hur vi värderar den samhällsfara eller samhällskada som brottsligheten innebär.

Av det anförda följer att önskemål om att uppnå inkapaciteringseffekter eller andra preventiva ändamål inte bör vara styrande vare sig för straffskalornas utformning eller reglerna för den konkreta straffmätningen. Däremot finns det, som vi återkommer till i kapitel 7–9 och 11, anledning att uppvärdera vissa typer av brottslighet med hänsyn till den fara eller skada för samhället som brottsligheten innebär. Det finns också anledning att se strängare på vissa allvarliga typer av vålds- och sexualbrott samt att generellt ge integritetskränkande inslag ett större genomslag, inte minst när det rör sig om flerfaldig brottslighet (se kapitel 10 angående det sistnämnda). På så sätt tillgodoses samtidigt indirekt intresset av att inkapacitera sådana personer som gör sig skyldiga till brottslighet av angivna slag.

Det bör sägas att vi med detta inte tar ställning emot införandet av en sådan särskild påföljd – baserad på en riskbedömning och intresset av att skydda samhället – som Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet har föreslagit (se SOU 2024:48). I mer ordinära fall bör brottslighetens allvar och principerna om proportionalitet och ekvivalens under alla förhållanden bilda utgångspunkten för påföljdsbestämningen. Det finns här anledning att återigen understryka att vi förordar en pluralistisk syn på straff. Det innebär att systemet bör utformas utifrån att det ska uppfylla flera ändamål och med

beaktande av att olika – ibland motstående – principer och intressen kan göra sig gällande och då måste balanseras mot varandra. Att påföljden ska bestämmas med utgångspunkt i principerna om proportionalitet och ekvivalens ska alltså inte ses som annat än just en utgångspunkt. Särskilt vid påföljdsvalet kan det finnas anledning att också väga in andra omständigheter än sådana som är hänförliga till brottslighetens allvar.

Det tål också att upprepas att det i den pluralistiska synen på straff ligger att straffsystemet som helhet bör utformas efter ambitionen att samtliga potentiellt preventiva funktioner av straff eller hot om straff – inte bara inkapacitering eller avskräckning – ska tillvaratas. Av det följer bl.a. att fängelsestraffet bör vara förbehållet brottslighet av visst allvar och de som återkommande gör sig skyldiga till brott. För mindre allvarlig brottslighet bör det liksom i dag finnas icke frihetsberövande alternativ till fängelse, bl.a. med inriktning mot behandling eller andra åtgärder för att förebygga återfall. I vart fall i valet mellan likvärdiga påföljdsalternativ bör då ingenting hindra att den tilltalades behov av sådana åtgärder beaktas. Samtidigt bör de icke frihetsberövande påföljderna utformas så att de har potential att verka avskräckande, dvs. att de tydligt förmedlar vad den dömde riskerar vid återfall eller annan misskötsamhet.

Även verkställigheten av ett fängelsestraff bör utformas efter ambitionen att minska risken för återfall i brott, t.ex. genom att de intagna ges möjlighet att delta i behandlingsprogram. Därtill bör det även fortsättningsvis finnas goda förutsättningar att verkställa straffet med s.k. fotboja. Frågor om verkställighetsinnehållet i fängelsestraff ligger dock i huvudsak utanför vårt uppdrag.

Samhällsskydd och brottsofferperspektiv

Det ovan förda resonemanget om samhällsskyddsaspekternas förhållande till principerna om proportionalitet och ekvivalens är till stor del giltigt även när det gäller förhållandet till brottsofferperspektivet. Även om dessa båda intressen utgår från skilda infallsvinklar, torde de praktiska motsättningarna således ofta vara begränsade. Ett straff som förhindrar eller förebygger återfall i brott står naturligtvis inte i sig i något motsatsförhållande till brottsoffrets intressen. Som framgått ovan är det tvärtom många brottsoffer som framhåller vik-

ten av att straffet fungerar, i bemärkelsen att det resulterar i att den dömde inte begår nya brott. Detta innebär inte att brottsoffer är beredda att göra avkall på kravet på upprättelse och rättvisa, endast att de vanligen efterfrågar ”både och” samt att vägen till upprättelse kan se olika ut. Möjligen kan det också tas till intäkt för att ett effektivt straff, t.ex. i form av en framgångsrikt genomförd rehabilitering, kan vara en del av den process som leder till brottsoffrets upprättelse. I vissa fall, framför allt när det finns någon form av relation mellan brottsoffer och förövare, kan ett straff som ger omedelbart skydd och/eller resocialiserar den dömde också mer direkt komma brottsoffret till godo.

Det sagda ska inte förstås så att det aldrig kan uppstå intressekonflikter – det kan det naturligtvis. I den mån regler som grundar sig i samhällsskydd och prevention får ta plats i påföljdssystemet ställs av naturliga skäl gärningspersonen i fokus, vilket leder påföljdsbestämningen bort från själva gärningen och dess inverkan på brottsoffret. Om det fokuset drivs för långt är risken att brottsoffret känner sig osynliggjord och får uppfattningen att rättssystemet inte värnar hans eller hennes intressen. Sådana konflikter får – liksom i andra fall när olika intressen står emot varandra – emellertid hanteras vid systemets utformning, och i förekommande fall genom avvägningar i det enskilda fallet, så att en rimlig balans uppnås. Som framhållits ovan ska de praktiska motsättningarna mellan skydds- och brottsofferintressena inte heller överdrivas.

En betydelsefull aspekt av brottsofferperspektivet är dessutom vikten av att skydda potentiella framtida brottsoffer från våld och andra kränkningar. I det avseendet kan skyddsaspekterna av straff ses som en väsentlig del av ett brottsofferinriktat påföljdssystem. Det förtjänar här återigen att framhållas att ett gott och effektivt skydd för samhället och dess medlemmar främjas av att de olika preventiva funktionerna av straff tillvaratas. Genom längre anstaltstider kan som sagt vissa inkapaciteringseffekter uppstå, men det måste också beaktas att alla som döms till tidsbestämda fängelsestraff förr eller senare ska återvända till samhället. Som konstaterats i avsnitt 4.6.2 tycks återfallsfrekvensen hos dem som avtjänat ett fängelsestraff i anstalt påverkas bl.a. av förhållandena på anstalten och straffets innehåll. Därför är det centralt – också från ett brottsofferperspektiv – att Kriminalvården även fortsättningsvis ges förutsättningar att bedriva en

human kriminalvård och att arbeta återfallsförebyggande så länge verkställigheten av ett fängelsestraff pågår.

DEL 3

Påföljderna

5 Det nuvarande påföljdssystemet

5.1 Uppdrag och disposition

Av direktiven för vår utredning framgår att vi ska överväga och föreslå genomgripande förändringar av påföljdssystemet. En del av det uppdraget är att föreslå ändringar av påföljderna som sådana, en annan är att föreslå ändringar av reglerna om påföljdsval där grundregeln ska vara att påföljden ska bestämmas utifrån brottets allvar i form av dess straffvärde. Vidare ska vi överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som syftar till att möjligheten att ta hänsyn till den tilltalades personliga omständigheter vid påföljdsvalet ska begränsas. Den närmare inriktningen av uppdraget i denna del beskrivs i avsnitt 6.1.

Omfattande reformförslag på området har tidigare lämnats av Straffsystemkommittén i betänkandet *Ett reformerat straffsystem* (SOU 1995:91) och av Påföljdsutredningen i betänkandet *Nya påföljder* (2012:34). När det gäller systemfrågorna har ingen av de utredningarna lett till lagstiftning. Under remitteringen av respektive betänkande påtalades dock behovet av en mer genomtänkt och större reformering av påföljderna. Det behovet har också påtalats i den juridiska litteraturen.[1]

I det här kapitlet ges inledningsvis en översiktlig redogörelse för det nuvarande påföljdssystemets uppbyggnad (avsnitt 5.2). För en närmare beskrivning av hur detta system har vuxit fram hänvisas till Påföljdsutredningens betänkande (SOU 2012:34)[2] samt till avsnitt 4.3 och 4.5 där vi ger en historisk tillbakablick på påföljdssystemet från ett brottsoffer- respektive samhällskyddsperspektiv. I avsnitt 5.3 beskriver vi kortfattat hur påföljdsregleringen är utformad i några andra

[1] Se bl.a. Wersäll, Är loppet kört för en reformering av påföljdssystemet? Wersäll, SvJT 100 år (festskrift) s. 190–200 samt Perklev, Några idéer kring utformningen av ett nytt påföljdssystem, SvJT 2010 s. 491–505. Se vidare avsnitt 5.4.2.
[2] Se a. betänkande, band 2, s. 19 ff.

europeiska länder. Därefter behandlas tidigare reformförslag på området och den diskussion som har förts i den juridiska litteraturen (avsnitt 5.4). Våra överväganden och förslag redovisas i kap. 6.

Vårt uppdrag omfattar inte påföljdsregleringen för allvarligt psykiskt störda lagöverträdare eller de särskilda påföljdsreglerna för unga lagöverträdare som nyligen har setts över av Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare (SOU 2024:39 och SOU 2025:11). Inte heller reglerna om villkorlig frigivning, straffskärpning för återfall eller de övriga frågor som nyligen har setts över av Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet (SOU 2024:48) omfattas av uppdraget. Dessa frågor kommer därför inte att behandlas annat än mycket summariskt i detta kapitel. Vi kommer inte heller att redogöra särskilt för sådana internationella och unionsrättsliga instrument som berör eller annars kan ha bäring på påföljdsrelaterade frågor. Även för en sådan redogörelse kan hänvisas till Påföljdsutredningens betänkande (SOU 2012:34) såvitt avser de instrument som fanns på plats när det betänkandet överlämnades. I den mån dessa eller senare tillkomna instrument har betydelse för våra överväganden, kommer de att beröras i anslutning till dessa.

5.2 Den nuvarande ordningen

5.2.1 Inledning

När en domstol har kommit fram till att någon ska dömas för brott ska den bestämma påföljd för brottet eller – om det rör sig om flera brott – för den samlade brottsligheten. Till brottspåföljderna räknas, förutom straffen böter och fängelse, även villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård (1 kap. 3 § brottsbalken). Trots att det i de enskilda brottsbestämmelserna endast anges vilket straff som kan följa på brottet, kan domstolen enligt särskilda regler i brottsbalken välja att döma till annan påföljd än fängelse eller böter. Vissa påföljder kan också förenas med föreskrifter av olika slag, såsom att den dömde ska utföra samhällstjänst eller genomgå någon form av behandling.

Vid sidan av påföljd kan ett brott även leda till andra rättsliga reaktioner. Ofta handlar det om skadestånd – som är en civilrättslig sanktion – eller s.k. särskild rättsverkan av brott. Exempel på det sistnämnda är förverkande, företagsbot och utvisning. Dessa rätts-

verkningar räknas alltså inte som påföljder och kommer inte att beröras ytterligare i denna framställning.

I kapitel 4 redogör vi för de teorier eller principer om varför och hur bestraffning bör ske som dagens påföljdssystem bygger på. Grundtankarna bakom påföljdssystemet beskrivs också i bl.a. Flerbrottsutredningens betänkande *Skärpta straff för flerfaldig brottslighet* (SOU 2023:1).[3]

Domstolens inledande uppgift vid påföljdsbestämningen är att inom ramen för den tillämpliga straffskalan ta ställning till brottslighetens straffvärde (29 kap. 1 § brottsbalken). I kapitel 9 beskriver vi den nuvarande regleringen om hur straffvärdet ska bestämmas i allmänhet och föreslår vissa förändringar av den regleringen. Vidare behandlar vi i kapitel 7 och 8 frågan om straffskalornas utformning och gör en översyn i det avseendet. I kapitel 11 lämnar vi förslag som innebär att brottsliga gärningars samband med kriminella nätverk ytterligare ska påverka straffvärdet i skärpande riktning.

Frågan om hur straffvärdebedömningen ska gå till när den tilltalade samtidigt döms för flera brott behandlas i kapitel 10 där vi också gör en översyn av regleringen i det avseendet.

Utöver brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde ska rätten vid straffmätningen bl.a. i skälig omfattning beakta ett antal omständigheter som inte är hänförliga till den brottsliga gärningen (29 kap. 5 och 5 a §§ brottsbalken). Betydelsen av sådana omständigheter (bl.a. s.k. billighetsskäl) behandlas i kapitel 12 där vi också föreslår vissa förändringar av regleringen. Andra faktorer som kan inverka på straffmätningen är att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott (29 kap. 4 §) och den tilltalades ungdom (29 kap. 7 §).

När straffmätningen är avklarad återstår det för domstolen att välja påföljd. I det här avsnittet beskriver vi regleringen om påföljdsbestämning och de olika påföljderna för vuxna lagöverträdare. Också den särskilda ungdomspåföljden ungdomsövervakning behandlas, eftersom det skulle kunna övervägas om någon liknande påföljd bör införas i påföljdssystemet för vuxna. Innehållet i avsnittet är delvis hämtat från de ovan nämnda betänkandena av Påföljdsutredningen (SOU 2012:34) och Flerbrottsutredningen (SOU 2023:1) samt – när det gäller påföljden fängelse – från betänkandet av Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44).

[3] Se a.a., s. 34 ff.

5.2.2 Påföljderna

Allmänt om påföljderna och deras inbördes stränghet

Som nämnts ovan framgår det av 1 kap. 3 § brottsbalken att de påföljder som kan följa på brott är böter (25 kap.), fängelse (26 kap.), villkorlig dom (27 kap.), skyddstillsyn (28 kap.) och överlämnande till särskild vård (31 och 32 kap.). Överlämnande av det sistnämnda slaget kan komma i fråga för tre personkategorier; unga lagöverträdare (32 kap.), missbrukare (31 kap. 2 §) och psykiskt störda lagöverträdare (31 kap. 3 §).

Påföljderna fängelse och böter betecknas som *straff* (1 kap. 3 §). Av 1 kap. 5 § brottsbalken framgår att fängelse alltid är att anse som ett svårare straff än böter. Fängelse kan, enligt vad som framgår av 27 kap. 1 § och 28 kap. 1 § samma balk, ersättas med villkorlig dom eller skyddstillsyn. Enligt vad som föreskrivs i 30 kap. 1 § brottsbalken är fängelse att anse som en svårare påföljd än villkorlig dom och skyddstillsyn.

Villkorlig dom och skyddstillsyn är formellt sett lika ingripande.[4] I praktiken är dock skyddstillsyn en mer ingripande påföljd än villkorlig dom. Högsta domstolen har också i sin praxis slagit fast att skyddstillsyn är en för den dömde generellt sett mer ingripande påföljd än villkorlig dom och att det därmed finns ett större utrymme för att döma till skyddstillsyn än till villkorlig dom som alternativ till fängelse.[5]

För unga lagöverträdare finns särskilda regler om påföljdsvalet i 30 kap. 5 § och 32 kap. brottsbalken. Delvis olika regler gäller för åldersgrupperna 15–17 år och 18–20 år. För lagöverträdare som är under 18 år när domen meddelas bestäms påföljden normalt till någon av de särskilda ungdomspåföljder som regleras i 32 kap. eller till böter.

Överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) enligt 31 kap. 2 § brottsbalken och rättspsykiatrisk vård enligt 31 kap. 3 § har inte rangordnats i ingripandegrad. Överlämnande till vård enligt LVM förutsätter dock att det finns särskilda skäl om det för brottet är föreskrivet strängare straff än fängelse i ett år. För att döma till rättspsykiatrisk vård krävs att påföljden inte kan stanna vid böter.

[4] Se prop. 1987/88:120 s. 45.
[5] Se bl.a. ”Socialkontorsfallet” NJA 2000 s. 314 och ”0,34 gram heroin” NJA 2017 s. 45 p. 7.

Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår i sitt betänkande *Ett ändamålsenligt samhällsskydd – Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen* (SOU 2024:48) att det införs en ny tidsobestämd påföljd som benämns säkerhetsstraff. Säkerhetsstraffet är avsett för särskilt allvarliga situationer av återfall eller flerfaldig brottslighet av synnerligen allvarlig karaktär vid brott mot liv, hälsa, frihet eller frid och där det finns en påtaglig risk för återfall i sådan brottslighet. Den nämnda lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. I betänkandet föreslås också andra lagändringar, bl.a. avseende systemet med villkorlig frigivning, påföljden skyddstillsyn och verkställighet av fängelsestraff. Förslagen i dessa delar, vilka vi återkommer till i anslutning till att respektive fråga behandlas nedan, föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Böter

Bestämmelser om böter finns i 25 kap. brottsbalken. Böter döms ut i dagsböter, penningböter eller normerade böter (1 §).

Dagsböter kan användas som självständig påföljd eller i kombination med någon annan påföljd. Enligt 2 § bestäms antalet dagsböter till minst 30 och högst 150.[6] Hur många dagsböter som döms ut beror på vad domstolen kommer fram till vid straffmätningen i enlighet med 29 kap. brottsbalken. Av den nämnda bestämmelsen i 25 kap. 2 § framgår vidare att varje dagsbot fastställs till ett visst belopp, lägst 50 och högst 1 000 kronor. Vid bedömningen av dagsbotens belopp ska hänsyn tas till den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt. Om det finns särskilda skäl får dagsbotens belopp jämkas. Minsta bötesbelopp ska dock alltid vara 750 kronor.

Penningböter bestäms till lägst 200 kronor och högst 4 000 kronor. Om ett lägre maximibelopp skulle vara föreskrivet i den enskilda straffbestämmelsen gäller dock detta. (Se 3 §.)

Normerade böter är böter som bestäms efter en särskild beräkningsgrund som anges i den enskilda straffbestämmelsen. Minsta bötesbelopp är 100 kronor. (Se 4 §.) Ett exempel på denna bötes-

[6] I SOU 2024:48 föreslås att maximiantalet enligt den bestämmelsen höjs till 200.

form är att böter vid vissa fall av olovligt fiske döms ut efter fartygets motorstyrka.[7]

Om det inte är föreskrivet någon särskild bötesform för brottet ska bötesstraff dömas ut i dagsböter eller, om brottet bedöms föranleda ett lägre straff än 30 dagsböter, i penningböter (1 § andra meningen).

Böter får normalt sett användas som gemensamt straff för flera brott, om vart och ett av brotten kan föranleda ett bötesstraff (5 §). Om något av brotten bör föranleda dagsböter ska det gemensamma straffet dömas ut i dagsböter. Antalet dagsböter får då bestämmas till högst 200.[8] Om det gemensamma straffet döms ut i penningböter, får högst 10 000 kronor dömas ut. (Se 6 §.)

Böter tillfaller staten och verkställs genom uppbörd eller indrivning (7 och 8 §§). Uppbörd sker genom att den dömde frivilligt betalar in bötesbeloppet till Polismyndigheten. Om inte betalning sker frivilligt lämnas böterna till Kronofogdemyndigheten för indrivning.[9] Böter som inte betalas får, om inte annat är föreskrivet, förvandlas till fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader enligt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen (1979:189). Av 15 § i den nämnda lagen framgår att bötesförvandling förutsätter antingen att böterna inte har kunnat drivas in och att det beror på trots från den bötfällde, eller att bötesförvandling av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt.

Fängelse

Fängelsestraffets längd

I 26 kap. brottsbalken finns det bestämmelser om fängelse. Fängelse döms ut på viss tid eller på livstid i enlighet med vad som bestäms i det enskilda brottets straffskala (1 § första stycket). Fängelse på viss tid får inte understiga 14 dagar[10] och inte överstiga 10 år eller, i vissa situationer, 18 år (andra stycket). Vi behandlar straffskalornas ramar i avsnitt 7.7 och föreslår där vissa förändringar av dessa.

Fängelse på livstid kan på ansökan av den dömde omvandlas till fängelse i minst 18 år enligt de bestämmelser som följer av lagen

[7] Se 41 § fiskelagen (1993:787).
[8] I SOU 2024:48 föreslås att maximiantalet enligt den bestämmelsen höjs till 250.
[9] Se bötesverkställighetslagen (1979:189), bötesverkställighetsförordningen (1979:197) och indrivningsförordningen (1993:1229).
[10] I SOU 2024:48 föreslås att allmänna fängelseminimum höjs till en månad.

(2006:45) om omvandling av fängelse på livstid. Reglerna om omvandling av fängelse på livstid behandlas närmare i avsnitt 7.3.

Om fängelse används som gemensamt straff för flera brott får, enligt 26 kap. 2 §, inte det högsta av minimistraffen för de olika brotten underskridas. Det gemensamma fängelsestraffet får sättas över det högsta av maximistraffen. Det får dock inte överstiga maximistraffen sammanlagda med varandra och inte heller vara längre än 18 år. Dessutom får det inte överskrida maximistraffet för något av brotten med mer än

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

Enligt 3 § är det möjligt att överskrida föreskrivet straffmaximum vid återfall i särskilt allvarlig brottslighet. Ett maximum på fängelse i mer än sex år får höjas med fyra år, om den tilltalade tidigare dömts till fängelse i lägst två år. Straffet får dock inte överstiga 18 år.[11]

I 3 a §, som tillkom den 1 juli 2023, finns bestämmelser om förhöjt straffmaximum för brott som omfattas av den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 a §. Den straffskärpningsgrunden behandlas i kapitel 11.

Verkställighet av fängelse i anstalt

Den som har döms till fängelse ska enligt huvudregeln avtjäna straffet i kriminalvårdsanstalt (26 kap. 4 § brottsbalken).[12] Bestämmelser om när fängelsestraff får verkställas och hur strafftiden ska beräknas finns i strafftidslagen (2018:1251). Själva verkställigheten regleras i fängelselagen (2010:610) och fängelseförordningen (2010:2010). Lagen och förordningen kompletteras av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse (KVFS 2011:1, FARK Fängelse).

[11] I SOU 2024:48 föreslås att bestämmelsen i 26 kap. 3 § i vissa avseenden ändras i skärpande riktning.
[12] Ett alternativ är att straffet verkställs genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Den verkställighetsformen behandlas nedan. Vidare framgår det av 11 kap. fängelselagen (2010:610) att ett fängelsestraff också kan verkställas utanför anstalt genom olika utslussningsåtgärder.

Enligt 1 kap. 5 § fängelselagen ska verkställigheten utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Vidare föreskrivs att verkställigheten, i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, särskilt ska inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga brott. För varje intagen ska det upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan.

För långtidsdömda, dvs. intagna som avtjänar fängelse i lägst fyra år, ska det om det inte är uppenbart obehövligt beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga för placering i anstalt, vistelse utanför anstalt och särskilda utslussningsåtgärder. Om det finns särskilda skäl ska sådana villkor också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år. (Se 1 kap. 7 § fängelselagen.) De särskilda villkoren ska omprövas när det finns anledning till det och beslut får inte meddelas i strid med villkoren (8 §).

I 2 kap. fängelselagen finns det bestämmelser om placering. Där framgår att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (1 §). En intagen får placeras på en avdelning med särskild hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning) om det finns en varaktig risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet. Placering på säkerhetsavdelning kan också ske om det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt. Ett beslut om placering på en säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden. (Se 4 §.)

Den som är intagen i kriminalvårdsanstalt ska ges möjlighet till sysselsättning i form av arbete, utbildning, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet eller annan lämplig strukturerad verksamhet (3 kap. 1 § fängelselagen). Den intagne är skyldig att utföra eller delta i den sysselsättning som anvisas honom eller henne (2 §).

En intagen i anstalt ska som huvudregel vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet) under sysselsättningstid och ska också ges möjlighet att vistas i gemensamhet på sin fritid. De intagna får dock hållas avskilda i anslutning till dygnsvilan, på egen begäran, av ordnings- och säkerhetsskäl, vid utredning av misskötsamhet samt i vissa andra fall. (Se 6 kap. fängelselagen.)

Den intagne har rätt att ta emot besök och stå i förbindelse med andra personer genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Besök kan kontrolleras genom att personal övervakar besöket eller besöket sker i ett rum som är så utformat att det omöjliggör överlämnande av föremål. Elektronisk kommunikation kan kontrolleras genom avlyssning, dock inte vid kontakt med en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet. Besök och elektronisk kommunikation får vägras om de kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll, motverka den intagnes anpassning i samhället, eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan. Om det behövs för att kunna bedöma om besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas kan Kriminalvården undersöka om den som kontakten ska äga rum med är dömd eller misstänkt för brott eller för att utöva brottslig verksamhet. Besök får, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, villkoras av att besökaren underkastar sig kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning. (Se 7 kap. fängelselagen.)

En intagen får enligt 8 kap. fängelselagen underkastas särskilda kontroll- och tvångsåtgärder, såsom kontroll av bostadsrum samt, i vissa särskilt angivna fall, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. En intagen är vidare, om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl, skyldig att på begäran lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, dopningsmedel eller vissa hälsofarliga varor.

I 10 kap. fängelselagen regleras förutsättningarna för permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt. Enligt 1 § får en intagen, för att underlätta anpassningen i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (*permission*). För att permission ska beviljas krävs i normalfallet att minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats. Undantag från kvalifikationstiden kan göras om det finns särskilda skäl. För en intagen som avtjänar fängelse på livstid ska kvalifikationstiden bestämmas som om strafftiden är 18 år. En förutsättning för permission är också att det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Enligt 2 § får s.k. särskild permission i vissa fall beviljas, om det finns särskilt ömmande skäl. Av 5 § framgår att en permission ska förenas med de villkor som behövs. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl,

ska den intagne stå under bevakning. Vidare får elektroniska hjälpmedel användas för att kontrollera meddelade villkor. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd kan villkoren avse t.ex.

- anmälningsplikt,
- förbud att använda alkohol och annat berusningsmedel,
- förbud att använda andra läkemedel än de som förskrivits av anstaltens läkare,
- förbud att vistas inom ett visst geografiskt område,
- förbud att ta kontakt med brottsoffer,
- skyldighet att följa uppgjord planering för permission och resa,
- skyldighet att genomföra antialkoholbehandling före permissionen,
- skyldighet att under hela eller delar av permissionen vistas inom ett visst geografiskt område, t.ex. på permissionsadressen eller annan angiven plats, eller
- åtföljande av personal under permissionen.

11 kap. fängelselagen innehåller bestämmelser om särskilda utslussningsåtgärder. Enligt 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 utslussningsåtgärderna frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång. Samtliga utslussningsåtgärder förutsätter att det inte finns någon beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig. *Frigång* innebär att den intagne vistas utanför anstalten under dagtid för att utföra arbete, få behandling eller delta i utbildning, eller särskilt anordnad verksamhet (2 §). *Vårdvistelse* innebär att den intagne är placerad i ett familjehem eller hem för vård eller boende (3 §). Sådan vistelse är avsedd för intagna som behöver vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel eller mot något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet. Vistelse i *halvvägshus* innebär att en intagen är placerad i ett av Kriminalvården kontrollerat hem som är anpassat för att ge intagna särskilt stöd och tillsyn (4 §). Vistelse i halvvägshus får beviljas den som har behov av

särskilt stöd eller tillsyn och under förutsättning att minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats. En annan förutsättning för vistelse i halvvägshus är att den intagne utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet. Den intagne får inte vistas utanför halvvägshuset annat än på särskilt bestämda tider. *Utökad frigång* innebär att en intagen under kontrollerade former avtjänar fängelsestraffet i sin bostad (5 §). I likhet med vad som gäller för vistelse i halvvägshus krävs det att minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats och att den intagne utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet. Därutöver krävs det att den intagne har tillgång till bostad. I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd anges att den intagnes bostad ska vara utformad så att kontroll med elektroniska hjälpmedel är möjlig samt att den ska vara utformad för permanent boende och i övrigt vara lämplig för den fortsatta verkställigheten. Vidare anges att en person som den intagne delar bostad med ska tillfrågas om han eller hon samtycker till att fängelsestraffet avtjänas i bostaden. Om sådant samtycke inte lämnas får fängelsestraffet inte avtjänas i den bostaden. Om den intagne delar bostad med ett brottsoffer får fängelsestraffet inte avtjänas i den bostaden, om det inte finns synnerliga skäl. Utökad frigång får inte beviljas om den kan antas inverka menligt på barn som den intagne delar bostad med.

För samtliga utslussningsåtgärder gäller, enligt 11 kap. 6 § fängelselagen, att de ska förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera meddelade villkor. Av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd samt av förarbetena framgår att villkoren ska vara individuellt utformade utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Villkor om skötsamhet, om skyldighet att hålla kontakt med Kriminalvården samt om att avhålla sig från alkohol och andra berusningsmedel bör regelmässigt meddelas. Villkor kan även avse t.ex.

– vilken bostad den intagne ska ha under utslussningsåtgärden,
– förbud mot att lämna bostaden annat än på särskilt bestämda tider,
– förbud att vistas inom eller utanför ett visst geografiskt område,
– förbud att ta kontakt med en viss person, eller

– vad som ska gälla i fråga om arbete, annan förvärvsverksamhet, utbildning eller annan sysselsättning.[13]

Kriminalvården får, enligt 11 kap. 6 § andra stycket, ändra, upphäva eller meddela nya villkor om det finns skäl till det på grund av nya omständigheter. En ändring av villkoren eller nya villkor kan behöva meddelas i skärpande syfte för att utslussningsåtgärden ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt eller för att kontrollen ska kunna upprätthållas. Så kan vara fallet t.ex. vid misskötsamhet som inte motiverar att utslussningsåtgärden upphävs (jfr 8 §). En ändring av villkoren kan även ha till syfte att, efter en tid, minska graden av kontroll om verkställigheten fungerat utan anmärkning. Ett villkor kan behöva upphävas om förutsättningarna för villkoret inte längre föreligger.[14] Av tredje stycket framgår att Kriminalvården, om det finns särskilda skäl, får förena en vårdvistelse enligt 3 § med en föreskrift enligt 26 kap. 16 § andra stycket 4 brottsbalken som ska gälla för tiden efter villkorlig frigivning. En sådan föreskrift får avse skyldighet för den intagne att genomgå missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling.

Den som är beviljad en utslussningsåtgärd är skyldig att på begäran lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av bl.a. alkohol, narkotika eller dopningsmedel (11 kap. 7 § fängelselagen). Ett tillstånd till en utslussningsåtgärd ska upphävas om det inte längre finns förutsättningar för åtgärden, eller om den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för utslussningsåtgärden (8 §). Bristande förutsättningar kan t.ex. föreligga om en intagen som beviljats utökad frigång förlorar sin bostad. Samma sak gäller om den intagne bor tillsammans med en person som inte längre ger sitt tillstånd till att verkställigheten sker i den gemensamma bostaden.[15] Andra bristande förutsättningar som kan leda till att en utslussningsåtgärd upphävs är, enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd, att den intagne förlorar sin sysselsättning, att ett brottsoffer flyttar in i den intagnes bostad eller att kontroll med elektroniska hjälpmedel inte går att upprätthålla. Exempel på misskötsamhet som kan leda till att utslussningsåtgärden upphävs är att den

[13] Se prop. 2009/10:135 s. 168.
[14] Ibid.
[15] Se a. prop. s. 169.

intagne avviker, begår nya brott, är påverkad av alkohol eller narkotika, vägrar att medverka i en drogkontroll, inte sköter sin skyldighet att hålla kontakt med Kriminalvården eller inte utför eller deltar i den sysselsättning som är bestämd. Kravet på skötsamhet ska ställas högt, även om en viss tolerans avseende misskötsamhet av mindre allvarligt slag bör föreligga. Om misskötsamheten är av mindre betydelse kan Kriminalvården meddela nya eller ändra meddelade villkor.[16]

En fråga om att upphäva ett tillstånd till en påbörjad vårdvistelse, en vistelse i halvvägshus eller en utökad frigång prövas, enligt 13 kap. 3 § fängelselagen, av övervakningsnämnd efter anmälan av Kriminalvården. Nämnden får också självmant ta upp frågan. Ett tillstånd till en påbörjad vårdvistelse, en vistelse i halvvägshus eller en utökad frigång kan interimistiskt upphävas av Kriminalvården i avvaktan på övervakningsnämndens prövning (4 §). Övervakningsnämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (14 kap. 4 §).

Om ett tillstånd till en påbörjad utslussningsåtgärd upphävs ska den intagne omedelbart föras till en anstalt för fortsatt verkställighet av straffet i anstalt (11 kap. 9 §). Den myndighet som fattat beslutet ska underrätta Polismyndigheten som ska förpassa den intagne för fortsatt verkställighet till den anstalt som Kriminalvården anger (34 § fängelseförordningen).

Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår i sitt betänkande (SOU 2024:48) att de nuvarande fyra utslussningsåtgärderna slås samman till en enda åtgärd under samlingsbegreppet *frigivningsförberedande åtgärder*. Avsikten är att säkerställa att Kriminalvården ska kunna anpassa utslussningen efter de intagnas olika förutsättningar och behov, vilket ska garantera en såväl lämplig som säker successiv övergång från anstalt till ett liv i frihet. Vid bedömningen av om en frigivningsförberedande åtgärd ska beviljas ska, enligt förslaget, särskilt beaktas bl.a. om den intagne har behov av vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel eller mot något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet, vilket inte på ett tillfredställande sätt kan behandlas i anstalt.[17]

Av 12 kap. 1 § fängelselagen framgår att en intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten får tilldelas

[16] Se a. prop. s. 169 f.
[17] Se SOU 2024:48 s. 759 ff.

en varning. Bestämmelser om att den villkorliga frigivningen kan skjutas upp finns i 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken (se vidare nedan under rubriken ”Villkorlig frigivning).

Verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll

I lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖVL) finns bestämmelser om verkställighet av korta fängelsestraff utanför anstalt. Till lagen finns en förordning (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. Kriminalvården har också utfärdat föreskrifter och allmänna råd för tillämpningen av lagen (KVFS 2011:6, FARK IÖV).

Verkställighetsformen intensivövervakning med elektronisk kontroll infördes som försöksverksamhet 1994. Ett av motiven bakom försöksverksamheten var att hitta en form för den straffrättsliga reaktionen som är i princip lika ingripande som verkställighet i anstalt, men som inte är förknippad med de risker för negativa effekter avseende den enskildes utveckling som ett fängelsestraff kan medföra. Under en inledande försöksperiod på två år kunde, vid vissa frivårdsdistrikt, fängelsestraff på högst två månader verkställas utanför anstalt i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll.[18] Därefter förlängdes försöksverksamheten. Dessutom utvidgades den till att avse hela landet och till att omfatta fängelsestraff på högst tre månader.[19] Genom lagstiftning som trädde i kraft 1999 gjordes verkställighetsformen permanent.[20] 2005 utvidgades tillämpningsområdet till att omfatta straff till och med sex månaders fängelse.[21] Den 1 oktober 2022 infördes vissa ytterligare ändringar i syfte att utvidga möjligheten till verkställighet genom intensivövervakning. För att stärka trovärdigheten av verkställighetsformen som ett alternativ till verkställighet i anstalt gjordes även vissa ändringar som innebar ökad kontroll under verkställighetstiden.[22]

IÖVL är tillämplig vid verkställighet av domar på fängelse, dock inte fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, om den dömde ska avtjäna fängelse i högst sex månader (1 §). I sådana fall får Kriminalvården,

[18] Se prop. 1993/94:184.
[19] Se prop. 1995/96:156.
[20] Se prop. 1997/98:96.
[21] Se prop. 2004/05:34.
[22] Se prop. 2021/22:196.

på ansökan av den dömde eller på eget initiativ, besluta att fängelsestraffet ska verkställas utanför anstalt (2 § första stycket och 9 § första stycket). Ett sådant beslut får dock inte fattas om den dömde vid tidpunkten för prövningen är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt av någon annan anledning än för verkställighet av det straff som prövningen avser eller om särskilda skäl annars talar mot verkställighet utanför anstalt. Ett sådant särskilt skäl kan vara att den dömdes bostad inte är godtagbar. Det krävs inte att den dömde har en egen lägenhet eller liknande. Att vara inneboende eller bo i studentrum i en korridor med gemensamt kök kan vara tillräckligt. Dock krävs att bostaden är av sådan beskaffenhet att den får betraktas som permanent. Ett hotellrum eller liknande tillfälligt boende bör normalt inte godtas. Däremot bör det inte utgöra något hinder att verkställigheten sker i en bostad av normal utformning som den dömde hyr endast för en begränsad tid. Av tekniska skäl krävs också att bostaden har elektricitet. Ett annat praktiskt viktigt skäl som kan tala mot att den dömde får intensivövervakning är att detta skulle medföra nackdelar för någon annan person. Om den dömde sammanbor med en person som inte godtar att verkställigheten sker i hans eller hennes bostad utgör detta i allmänhet särskilda skäl mot verkställighet utanför anstalt. Särskilda skäl mot bifall till ansökan kan också föreligga om det inte går att ordna någon sysselsättning åt den dömde. I förarbetena har särskilt understrukits att intensivövervakning inte får utvecklas till en renodlad husarrest.[23] Ett annat särskilt skäl mot verkställighet av fängelsestraffet utanför anstalt kan vara att den dömde inte kan kommunicera med frivårdens personal utan hjälp av tolk.[24]

Av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om intensivövervakning med elektronisk kontroll framgår att särskilda skäl mot verkställighet utanför anstalt också kan finnas t.ex. om

– den dömde i anstalt börjat avtjäna det straff som ansökan avser,
– den dömde inte medverkar i utredningen eller motsätter sig verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll,

[23] Se prop. 1993/94:184 s. 22 och 34 samt Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 2 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.
[24] Se HFD 2020 ref. 66.

– det är oförsvarligt eller stötande med verkställighet utanför anstalt, t.ex. på grund av brottets karaktär,
– brottet riktats mot en person som den dömde delar bostad med,
– det kan antas inverka menligt på barn som den dömde delar bostad med,
– det finns hög risk för att den dömde återfaller i brott mot målsäganden i domen som ska verkställas,
– det är uppenbart att den dömde inte klarar av en sådan verkställighet, t.ex. på grund av att han eller hon är inne i ett avancerat missbruk, eller
– den dömde ska utvisas, avvisas eller saknar anknytning till riket.[25]

Av de allmänna råden framgår vidare att det förhållandet att särskilda föreskrifter kan användas för att minska risken för att den dömde återfaller i brott bör ingå i den samlade bedömningen av om det finns särskilda skäl mot verkställighet utanför anstalt eller inte. Det anges att detta särskilt bör kunna gälla behandlingsföreskrifter eller vistelseföreskrifter som kontrolleras med elektroniska hjälpmedel (se nedan).

Om den dömde tidigare har avtjänat ett straff utanför anstalt i form av intensivövervakning, får ett nytt beslut om sådan verkställighet fattas först efter att det förflutit en period av minst tre år under vilken den dömde inte begått något brott som har lett till strängare påföljd än böter (2 § andra stycket).

Kriminalvårdens beslut i fråga om den dömde ska beviljas intensivövervakning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (9 § andra stycket).

Om det är motiverat med hänsyn till den dömdes möjligheter att få inkomst under verkställigheten utanför anstalt ska han eller hon betala en avgift på 100 kronor per dag som verkställigheten ska pågå, dock högst 12 000 kronor för hela verkställighetsperioden. Avgiften ska betalas i förskott och tillföras brottsofferfonden. Det är Kriminalvården som beslutar om avgift ska tas ut och i så fall vilket belopp som ska betalas (5 och 8 §§). Avgiften har motiverats med att den som verkställer fängelsestraff genom intensivövervakning, till skillnad

[25] Se också a. prop. s. 34 f.

från den som avtjänar fängelse i anstalt, kan upprätthålla sin inkomst under verkställigheten.[26]

Under verkställigheten råder förbud för den dömde att vistas utanför bostaden annat än på särskilt angivna tider och för bestämda ändamål, såsom förvärvsarbete, utbildning, vård, nödvändiga inköp och liknande (3 §). Efterlevnaden av förbudet kontrolleras elektroniskt med hjälp av en s.k. fotboja som placeras runt den dömdes vrist. Den dömde ska under verkställigheten vara skötsam och efter bästa förmåga försörja sig själv (4 § första stycket). Han eller hon ska även avhålla sig från bl.a. alkohol, narkotika eller dopningsmedel. Vidare är den dömde i regel skyldig att underkasta sig provtagning för kontroll av drogfrihetskravet under tiden som övervakningen pågår (andra stycket). Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd ska den dömde delta i förvärvsarbete, annat arbete, utbildning eller annan liknande sysselsättning under minst 20 timmar per vecka, om det inte finns särskilda skäl mot det. Särskilda skäl kan finnas t.ex. om den dömde är pensionär eller på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning har svårt att klara sysselsättning av en sådan omfattning. I sådana fall kan en något lägre sysselsättningsgrad godtas.

Kriminalvården ska meddela vissa obligatoriska föreskrifter som ska avse bl.a. vilken bostad den dömde ska ha under verkställighetstiden, vad som ska gälla i fråga om arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet, utbildning eller annan sådan sysselsättning samt under vilka tider och för vilka ändamål den dömde får vistas utanför bostaden (8 § första stycket). Vid sidan av de obligatoriska föreskrifterna får Kriminalvården meddela föreskrifter om vård eller behandling eller deltagande i särskilt anordnade program eller verksamheter samt förbud för den dömde att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område (andra stycket). Enligt förarbetena kan det exempelvis handla om förbud att vistas i närheten av ett brottsoffers bostad eller på vissa utpekade platser där risken för återfall bedöms vara särskilt stor, t.ex. en klubblokal eller platser där narkotikaförsäljning är vanligt förekommande eller där kriminellt belastade vistas eller bor. Om risken för återfall i brott är kopplad till att den dömde beger sig till någon annan kommun eller stadsdel, kan förbudet avse det. Platsen eller området måste anges specifikt i föreskriften och avgränsas tydligt så att föreskriften inte blir mer långtgående än vad

[26] Se a. prop. s. 19.

som är nödvändigt.[27] Kriminalvården får ändra föreskrifterna om den dömdes personliga förhållanden föranleder det (13 § andra stycket).

Efterlevnaden av vistelseföreskrifter av det nyss behandlade slaget får kontrolleras elektroniskt (8 § tredje stycket). I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd anges att om det finns ett behov av vistelseföreskrifter, finns det normalt också ett behov av kontroll med elektroniska hjälpmedel. Samtidigt anges att ett beslut om elektroniska hjälpmedel alltid bör grundas på en individuell bedömning av behovet med beaktande av proportionalitetsprincipen.[28]

Under verkställigheten ska Kriminalvården utöva noggrann tillsyn över den dömde och den dömde är skyldig att hålla kontakt med Kriminalvården (6 och 7 §§). Formerna för denna kontakt anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet. En riktpunkt som har angetts i förarbetena är att den dömde ska åläggas att besöka frivården en gång i veckan och därutöver ta kontakt ett par gånger per telefon. Om den dömde är bosatt långt ifrån ett frivårdskontor kan besöken i stället ske hos en person som har förordnats att biträda vid tillsynen (6 § andra stycket). Den nämnda kontakten ska sedan kompletteras med oanmälda hembesök hos den dömde.[29]

Om den elektroniska kontrollen blir omöjlig att upprätthålla ska beslutet om verkställighet utanför anstalt upphävas, om avbrottet inte är tillfälligt eller beror på sjukhusvistelse eller liknande (14 §). Beslutet ska också upphävas bl.a. om den dömde åsidosätter vad som åligger honom eller henne enligt IÖVL eller enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen, och överträdelsen inte är av mindre betydelse. Frågan om upphävande prövas av övervakningsnämnden (15 §). Kriminalvården har möjlighet att fatta interimistiskt beslut i den frågan (16 §). Om beslutet om verkställighet utanför anstalt upphävs, slutligt eller interimistiskt, ska den dömde föras till en kriminalvårdsanstalt för fortsatt verkställighet av fängelsestraffet (17 §). Den tid som den dömde har avtjänat före upphävandebeslutet räknas då som verkställd tid (i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll).[30]

Enligt vad Kriminalvården har anfört i rapporten *Kriminalvårdens kapacitetsbehov till följd av Tidöavtalet* är misskötsamheten bland de

[27] Se prop. 2021/22:196 s. 20.
[28] Se också a. prop. s. 21.
[29] Se prop. 1993/94:184 s. 22 f.
[30] Se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 15 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

som i dag är föremål för elektronisk övervakning generellt sett låg. Myndighetens erfarenheter av den relativt nya påföljden ungdomsövervakning (se nedan) är också positiva, trots en ung målgrupp med relativt höga risker. Enligt Kriminalvården ges den enskilde genom åtgärder i frihet väsentligt förbättrade möjligheter att anpassa sig till samhället, vilket anges vara särskilt betydelsefullt utifrån ett återfallsförebyggande perspektiv. Myndigheten har också påpekat att upprätthållandet av vardagsliv och nära relationer i många fall förenklas och att den som har arbete eller studier oftast kan återgå till detta. Därmed anges även risken minska för att de som under lång tid är föremål för ett straff eller en straffprocess hamnar i utanförskap.[31] Företrädare för Kriminalvården har också i andra sammanhang uttalat att intensivövervakning med elektronisk kontroll som alternativ till verkställighet i anstalt har fungerat väl och har en låg grad av misskötsamhet.[32] Av något äldre studier framgår att också personer som själva har verkställt fängelsestraff genom intensivövervakning över lag är mycket nöjda med verkställighetsformen. Vidare framgår att brottsoffer som utsatts för våldsbrott, sexualbrott och rån kan ha en mycket varierande uppfattning kring att gärningsmannen får avtjäna straffet på det sättet.[33] Statistik och studier tyder också på att verkställighetsformen är gynnsam från ett återfallsperspektiv, då den är förenad med en lägre återfallsfrekvens än fängelsestraff som verkställs i anstalt.[34]

Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår i sitt betänkande (SOU 2024:48) att tillämpningsområdet för IÖV utökas genom att det längsta fängelsestraff som kan avtjänas genom IÖV ökas från sex till nio månader. Det skulle betyda att den dömde som längst kommer att avtjäna sex månader genom IÖV (om systemet med villkorlig frigivning behålls). Som skäl för förslaget anförs i huvudsak att det – mot bakgrund av den allvarliga situationen med överbeläggning på landets anstalter och de negativa konsekvenser som det för med sig såväl för de intagna som för kriminalvårdens personal liksom för det återfallsförebyggande arbetet – finns ett stort behov av att kunna använda alternativa avtjänandeformer. Det anges också i be-

[31] Se Kriminalvården, Kriminalvårdens kapacitetsbehov till följd av Tidöavtalet, 2023-04-18 (KV 2023-669) s. 36 f. och Två år med ungdomsövervakning, 2023-04-12 (KV 2019-19240).
[32] Se Wilhelmsson, Fotbojan är framtiden! Tidskrift för Kriminalvård, 2021-03-07, Fotbojan är framtiden! - Tidskrift för KRIMINALVÅRD (tfkriminalvard.se).
[33] Se Brå, Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården (Rapport 2007:19) s. 15 med hänvisningar.
[34] Se SOU 2024:54 s. 68 och 187 f. med hänvisningar.

tänkandet bl.a. att allt färre får strafftider om högst sex månader, att IÖV har visat sig vara ett välfungerande alternativ till fängelse i anstalt samt att tiden är mogen för ytterligare en utvidgning av avtjänandeformens tillämpningsområde.[35] Den nämnda utredningen föreslår vidare att det införs en ny verkställighetsform för fängelsestraff, benämnd elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende. Avtjänandeformen ska vara i princip lika ingripande som verkställighet i kriminalvårdsanstalt och betydligt mer ingripande än dagens IÖV. Den ska, om vissa lämplighetskriterier är uppfyllda, kunna användas vid strafftider om högst ett år och sex månader. Som en följd av förslaget föreslår utredningen att IÖVL omarbetas och i stället betecknas lag om avtjänande av fängelsestraff med elektronisk övervakning i den enskildes bostad eller i ett kontrollerat boende.[36]

Trygghetsberedningen förslår å sin sida i sitt slutbetänkande (SOU 2024:54) att tillämpningsområdet för IÖV, i dess nuvarande form, ska utökas till strafftider i högst ett år och sex månader. För fängelsestraff över sex månader ska sådan verkställighet dock endast få ske om det bedöms lämpligt. Vid lämplighetsbedömningen ska särskilt beaktas brottslighetens karaktär, brottsofferperspektiv, risken för återfall i brott eller om det annars framstår som oförsvarligt eller stötande att sådan verkställighet sker.[37]

Villkorlig frigivning

I 26 kap. brottsbalken finns bestämmelser om villkorlig frigivning från tidsbestämda fängelsestraff. Bestämmelserna kompletteras av förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder (frivårdsförordningen) samt av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd på området (KVFS 2011:5, FARK Frivård).

Regleringen gäller oavsett om den dömde avtjänar fängelsestraff i anstalt eller i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Den villkorliga frigivningen syftar till att kontrollera övergången från vistelse i anstalt till vistelse i frihet. Genom villkorlig frigivning ges möjlighet att ställa krav på den frigivne och att ta till sanktioner om inte kraven uppfylls. Villkorlig frigivning anses också ge möjlig-

[35] Se SOU 2024:48 s. 807 ff.
[36] Se a.a., s. 791 ff.
[37] SOU 2024:54 s. 189 ff.

heter att på ett ändamålsenligt sätt utforma reaktioner mot den som efter ett avtjänat fängelsestraff fortsätter att begå brott.[38]

Den centrala bestämmelsen om villkorlig frigivning finns i 26 kap. 6 § brottsbalken. Enligt den ska villkorlig frigivning ske när den dömde har avtjänat två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst en månad (första stycket). Fängelse som förvandlingsstraff för böter och fängelsestraff som dömts ut i kombination med skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § samma balk ska dock alltid verkställas fullt ut (tredje stycket).

Regleringen i 26 kap. 6 § innebär att det finns en presumtion för att alla som dömts till ett tidsbestämt straff om minst en månad ska friges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats. Om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning ska den emellertid skjutas upp (6 a och 7 §§). Vid bedömningen av om det finns sådana särskilda skäl ska det, enligt 6 a §, särskilt beaktas om den dömde under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt antingen inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Med verkställighet i kriminalvårdsanstalt avses även verkställighet som en intagen genomför genom att vistas utanför anstalten, t.ex. till följd av ett beslut om särskild utslussningsåtgärd enligt 11 kap. fängelselagen. Däremot anses inte verkställighet i kriminalvårdsanstalt ske om den dömde avtjänar sitt straff utanför anstalt med stöd av IÖVL.[39]

Bestämmelsen i 6 a § ändrades den 1 maj 2021. Dessförinnan krävdes det *synnerliga* skäl för att den villkorliga frigivningen skulle skjutas upp. Vid bedömningen av om det fanns sådana synnerliga skäl skulle det särskilt beaktas om den dömde på ett allvarligt sätt brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. I förhållande till den tidigare regleringen innebar ändringen från synnerliga skäl till särskilda skäl att uppskjuten villkorlig frigivning kan komma i fråga i fler fall. I förarbetena anfördes att det t.ex. inte längre skulle krävas att misskötsamheten är lika frekvent 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

[38] Se prop. 2005/06:123 s. 53.
[39] Se prop. 2020/21:18 s. 13 f. samt Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 26 kap. 6 a §.

enstaka överträdelse inte ställas lika höga krav som tidigare på överträdelsens allvar för att den ensam ska kunna leda till uppskjuten villkorlig frigivning. Oavsett på vilken grund uppskjuten villkorlig frigivning övervägs ska en helhetsbedömning göras och även omständigheter som talar till den dömdes fördel beaktas. Om den dömde först vägrar att delta i en åtgärd men senare ändrar sig och genomför den eller sköter sig under en längre tid efter en inledande missköt-samhet, ska det beaktas som ett skäl mot att skjuta upp den villkorliga frigivningen.[40]

I det nämnda lagstiftningsärendet konstaterade regeringen att det finns ett starkt intresse från samhällets sida att på ett effektivt sätt arbeta för att förhindra återfall i brottslighet samt att det arbetet därför utgör en viktig del av verkställigheten av fängelsestraff.[41]

Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning fattas av Kriminalvården (26 kap. 9 §) och kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (38 kap. 14 §). I beslutet ska anges en ny tidpunkt för när den dömde ska friges villkorligt (26 kap. 7 § första stycket). Vid den tidpunkten ska villkorlig frigivning ske, om det inte även då finns särskilda skäl som innebär att frigivningen ska skjutas upp ytterligare. När den nya tidpunkten bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp särskilt beaktas. Den villkorliga frigivningen får skjutas upp med högst 180 dagar åt gången. (Se 7 § andra stycket.) Om den dömde fortsätter att missköta sig på ett sådant sätt att det vid varje prövning finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning kan det leda till att den villkorliga frigivningen till sist har skjutits upp så att hela fängelsestraffet ska avtjänas i anstalt. Enligt förarbetena bör dock detta endast ske i undantagsfall och vid mycket allvarlig misskötsamhet.[42]

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prövotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst ett år (26 kap. 10 § första stycket). Utgångspunkten är att fängelsestraffet är helt verkställt när prövotiden har gått ut (andra stycket). En förutsättning för det är dock att villkorligt medgiven frihet inte längre kan

[40] Se a. prop. s. 30 f.
[41] Se a. prop. s. 9.
[42] Se a. prop. s. 23.

förklaras förverkad.[43] Att fängelsestraffet upphör först vid prövotidens utgång är av betydelse för tillämpningen av 34 kap. brottsbalken.

Under prövotiden efter villkorlig frigivning gäller ett allmänt skötsamhetskrav och den frigivne är skyldig att på kallelse inställa sig hos Kriminalvården (26 kap. 11 §). Om det behövs för att minska risken för att den frigivne begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället ska Kriminalvården besluta att den frigivne ska ställas under övervakning under prövotiden (12 §). Vid behov får Kriminalvården också besluta om särskilda föreskrifter som ska följas av den övervakade (16 § första stycket). Sådana föreskrifter kan bl.a. avse deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet, missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling, sysselsättning, kontrollerat boende eller andra anvisningar om boendet, vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömde ska vistas eller inte får vistas, eller provtagning avseende alkohol- och drogpåverkan (andra stycket). Om det behövs för att kontrollera att en föreskrift som beslutats för övervakningstiden följs får Kriminalvården besluta om elektronisk övervakning (17 §). Enligt förarbetena bör ett beslut om elektronisk övervakning i första hand komma i fråga för föreskrifter avseende boende och vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömde ska vistas eller inte får vistas. Elektronisk övervakning får inte beslutas enbart för att ge påföljden större skärpa eller innebära att påföljden blir så ingripande att den är att jämställa med den inskränkning av rörelsefriheten som verkställighet av ett fängelsestraff med intensivövervakning innebär.[44]

Om den frigivne bryter mot föreskrifter eller anvisningar om vad som i övrigt ska gälla för övervakningen, får Kriminalvården besluta om att föreskrifter eller andra villkor ändras eller besluta om nya föreskrifter för den frigivne eller, om en sådan åtgärd anses otillräcklig, meddela en varning (19 § första stycket). Om överträdelsen är allvarlig och det kan antas att den frigivne inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta enligt den nyss nämnda bestämmelsen, får övervakningsnämnden förklara

[43] Förverkande av villkorligt medgiven frihet får beslutas även efter prövotidens utgång om frågan innan dess har tagits upp av övervakningsnämnden (26 kap. 20 § brottsbalken), eller om frågan tas upp i ett mål där den frigivne häktats eller fått del av åtal inom ett år från prövotidens utgång (34 kap. 5 § brottsbalken).
[44] Se prop. 2020/21:85 s. 54.

den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst 90 dagar varje gång (andra stycket). Ett förverkandebeslut innebär att den frigivne får avtjäna ytterligare en del av sitt straff i anstalt.

Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår i sitt betänkande (SOU 2024:48) bl.a. att alla som döms till tidsbestämda fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning, att prövotiden för villkorlig frigivning förlängs från minst ett till minst två år samt att det ska finnas en presumtion för att den som friges villkorligt ska ställas under övervakning. I betänkandet föreslås vidare att det förtydligas att en vistelseföreskrift (26 kap. 16 § andra stycket 7) får beslutas också i syfte att skapa trygghet för målsäganden.

I 26 kap. 21 § finns en hänvisning till att bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som dömts till fängelse har begått ett annat brott finns i 34 kap. brottsbalken. Om den dömde återfaller i brott under prövotiden för den villkorliga frigivningen kan den villkorligt medgivna friheten, eller en del av denna, förklaras förverkad enligt regleringen i 34 kap. 5 § (se avsnitt 5.2.4).

Om det uppkommer en fråga om att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad eller att annan åtgärd ska vidtas mot den frigivne får övervakningsnämnden, om omständigheterna föranleder det, besluta att den frigivne på lämpligt sätt ska omhändertas tills vidare (22 § första stycket). Under de nämnda förutsättningarna finns det också möjlighet för Kriminalvården att besluta om tillfälligt omhändertagande (andra stycket).

Villkorlig dom

I 27 kap. brottsbalken finns bestämmelser om villkorlig dom. En sådan dom innebär att den dömde under en prövotid om två år ska visa skötsamhet samt efter förmåga försöka försörja sig, betala eventuellt skadestånd i anledning av brottet och – om domen har förenats med en föreskrift om samhällstjänst – fullgöra samhällstjänsten (3 och 4 §§). Rätten kan också meddela föreskrift om tid och sätt för betalningen av utdömt skadestånd samt föreskrift för den dömde att biträda målsäganden med arbete som syftar till att avhjälpa skador som vållats genom brottet (5 §). I praktiken är det mycket ovanligt att sådana

föreskrifter meddelas. Bestämmelsen i 5 § har i den juridiska litteraturen beskrivits som i det närmaste obsolet.[45]

En första förutsättning för att villkorlig dom ska kunna dömas ut är att påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter (1 §). Villkorlig dom ska alltså användas endast i fall där brottet med tillämpning av den aktuella straffskalan och bestämmelserna i 29 kap. brottsbalken ligger på fängelsenivå. Som framgår av avsnitt 5.2.3 påverkas samtidigt möjligheten att välja villkorlig dom som påföljd av brottslighetens straffvärde och art samt av den tilltalades tidigare brottslighet (30 kap. 4 § brottsbalken). Vidare gäller enligt 30 kap. 7 § första stycket samma balk att rätten som skäl för villkorlig dom ska beakta om det saknas särskild anledning att befara att den tilltalade kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. Enligt förarbetena ska den bedömningen göras med ledning av uppgifter om den tilltalades personliga förhållanden och det bör särskilt beaktas om det aktuella brottet utgör återfall eller ett förstagångsbrott.[46] Högsta domstolen har uttalat att bestämmelsens innebörd får antas vara att villkorlig dom som påföljd är utesluten endast i de fall då det finns särskild anledning att befara att den dömde kan komma att återfalla.[47]

Som *särskilda* skäl för villkorlig dom i stället för fängelse kan rätten beakta om den tilltalade samtycker till att domen förenas med en föreskrift om samhällstjänst och en sådan föreskrift är lämplig med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter (30 kap. 7 § andra stycket).

Prövotiden för den villkorliga domen räknas från den dag då rättens avgörande såvitt avser påföljd för brottet vinner laga kraft mot den dömde, antingen genom att tiden för överklagande löper ut utan att domen överklagas eller genom att den dömde lämnar nöjdförklaring, dvs. en förklaring om att han eller hon är nöjd med domen såvitt avser påföljden (27 kap. 3 § andra stycket).[48]

Enligt 27 kap. 2 § kan villkorlig dom förenas med *dagsböter*, högst 200 stycken, oavsett om böter ingår i straffskalan för brottet eller inte.[49] Av 30 kap. 8 § framgår att det finns en presumtion för att en villkorlig dom ska kombineras med ett bötesstraff. Det anges att så

[45] Se Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 142 f. och 144.
[46] Se prop. 1987/88:120 s. 103 f.
[47] Se ”Socialkontorsfallet” NJA 2000 s. 314 och ”Skärtorsdagsdomen” NJA 2008 s. 359.
[48] Angående nöjdförklaring, se 38 kap. 1 § brottsbalken och 1 kap. 1 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.
[49] Av 25 kap. 2 § framgår att lägsta antalet dagsböter är 30.

ska ske, om inte ett bötesstraff med hänsyn till skyldighet att fullgöra samhällstjänst eller andra följder av brottet skulle drabba den tilltalade alltför hårt eller det finns andra särskilda skäl mot att döma till böter. Att kombinera en villkorlig dom med böter också i det fallet att det i samband med den villkorliga domen meddelas en föreskrift om samhällstjänst är i och för sig formellt möjligt men förekommer i princip inte i praktiken.[50] Vad som också kan tala mot att den villkorliga domen förenas med böter är att den tilltalade genom brottet ådragit sig skadeståndsskyldighet eller till följd av brottet förlorar sin anställning eller drabbas av andra betydande svårigheter i sin yrkesutövning. Det kan också finns skäl att beakta andra sådana billighetshänsyn som anges i 29 kap. 5 § brottsbalken (se kapitel 12), liksom den tilltalades samlade ekonomiska situation.[51] Också det förhållandet att den tilltalade varit häktad i målet kan medföra att domstolen avstår från att förena den villkorliga domen med böter. Så gjorde Högsta domstolen t.ex. i rättsfallet ”Nio månaders förföljelse” NJA 2020 s. 216.[52]

Att villkorlig dom regelmässigt ska förenas med böter har att göra med att villkorlig dom vid val av påföljd är att bedöma som en strängare påföljd än böter samtidigt som en ren villkorlig dom – vilken i sig saknar egentligt verkställighetsinnehåll – i normalfallet inte alltid uppfattas på det viset. Ett bötesstraff behövs därför tillsammans med den villkorliga domen för att denna ska försvara sin plats i påföljdssystemet.[53]

Storleken av det bötesstraff som en villkorlig dom förenas med ska enligt förarbetena relateras till brottets svårhet, varvid viss vägledning kan hämtas från straffmätningsreglerna i 29 kap. brottsbalken. Det har dock framhållits att hänsyn alltid måste tas till att böter i detta fall endast är ett tillägg till den villkorliga domen.[54] Av Högsta domstolens praxis följer att inte endast brottets straffvärde utan också

[50] Detsamma gäller i fråga om att kombinera samhällstjänst och ett bötesstraff vid skyddstillsyn, se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 28 kap. 2 §.
[51] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 532 ff., Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 30 kap. 8 § samt a. prop. s. 104.
[52] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 535.
[53] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 531 f.
[54] Se a. prop. a.s.

dess art kan inverka på det antal dagsböter som ska dömas ut vid villkorlig dom.[55]

Som framgått ovan kan den villkorliga domens innehåll skärpas genom att den förenas med *samhällstjänst* (30 kap. 7 § andra stycket). Av förarbetena framgår att avsikten är att en föreskrift om samhällstjänst ska meddelas endast när alternativet är att döma till ett fängelsestraff. Detta uttrycks så att rätten får beakta samhällstjänsten såsom ett särskilt skäl att välja villkorlig dom i stället för fängelse. Om det redan vid en första prövning enligt 30 kap. 4 § står klart att det inte finns tillräckliga skäl för att välja fängelse som påföljd för brottsligheten, aktualiseras inte möjligheten att meddela en föreskrift om samhällstjänst. I ett sådant fall kan rätten döma till villkorlig dom redan med stöd av 30 kap. 7 § första stycket.[56] Regleringen om samhällstjänst beskrivs närmare under rubriken ”Särskilt om samhällstjänst”.

Om den dömde inte iakttar vad som åligger honom eller henne enligt den villkorliga domen får domstolen, enligt 27 kap. 6 §, på talan av åklagare

1. besluta att varning ska meddelas den dömde,
2. meddela föreskrift enligt 5 § eller ändra tidigare meddelad föreskrift,
3. undanröja den villkorliga domen och bestämma annan påföljd för brottet.

En begränsning enligt den nämnda paragrafen är att åklagarens talan måste väckas före prövotidens utgång. Dessutom gäller att åtgärd enligt punkterna 1 eller 2 inte får beslutas efter prövotidens utgång. När det i bestämmelsen talas om vad som ”åligger” den dömde enligt den villkorliga domen åsyftas skyldighet att fullgöra samhällstjänst (2 a §), att iaktta skötsamhet (4 §) och att göra vad som står i ens förmåga för att fullgöra skadeståndsskyldighet (5 §). Har den dömde fått en föreskrift enligt 5 § att biträda den skadelidande med visst arbete för att begränsa eller avhjälpa uppkommen skada, hör det även

[55] Se bl.a. ”Femtiotablettersdomen” NJA 2012 s. 849 p. 24–27. Jfr också Borgeke & Forsgren, a.a., s. 535 ff. där olika modeller för bestämmandet av antalet dagsböter presenteras. Jfr därtill Ågren, Brottsbalk (1962:700), 30 kap. 8 §, avsnitt 2.1, Lexino 2017-09-02 (JUNO) där det anförs att det av systematiska skäl kan ifrågasättas om inte böter som tilläggsstraff bör behandlas på samma sätt böter som i allmänhet, dvs. att de mäts ut proportionellt till den samlade brottslighetens straffmätningsvärde.

[56] Se prop. 1997/98:96 s. 85 ff. och 191.

till åliggandena att följa föreskriften. Däremot hör betalning av böter som dömts ut enligt 2 § och 30 kap. 8 § inte till den dömdes åligganden enligt den villkorliga domen. Underlåtenhet att betala böterna föranleder inte tillämpning av bestämmelserna i 6 §. Verkställigheten av bötesstraffet följer helt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen (1979:189).[57] Regler om beslutande av varning finns i 38 kap. 10 § brottsbalken.

Om domstolen undanröjer den villkorliga domen och bestämmer annan påföljd för brottet ska den tillämpa straffbudet för det aktuella brottet och de andra regler som gäller för straffmätning och påföljdsval för detta. Undanröjs en villkorlig dom som är kombinerad med dagsböter, kvarstår bötesstraffet. Mot den bakgrunden har det i 27 kap. 6 § tredje stycket föreskrivits att domstolen vid bestämmande av den nya påföljden ska ta skälig hänsyn till böter som dömts ut enligt 2 §. Fråga om undanröjande av villkorlig dom torde emellertid i praktiken väckas endast i fall där den dömde inte följt en föreskrift om samhällstjänst. I 6 § tredje stycket anges också att domstolen, när den nya påföljden bestäms, ska ta skälig hänsyn till vad den dömde har undergått till följd av föreskrift om samhällstjänst. Vidare får domstolen döma till fängelse på kortare tid än som är föreskrivet för brottet. I förarbetena har anförts att det vid undanröjande av en villkorlig dom med samhällstjänst i första hand torde bli aktuellt att döma till fängelse. När fängelsestraffets längd ska bestämmas bör det alternativstraff som har angetts i domslutet tas som utgångspunkt. Detta bör sedan minskas om den dömde redan hunnit fullgöra någon del av samhällstjänsten och denna del inte är helt obetydlig. Enligt vad som uttalas i propositionen är det knappast möjligt att ange någon formel för hur denna minskning ska ske, utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall med beaktande av samtliga omständigheter.[58] I den juridiska litteraturen har det presenterats en modell för hur reduktionen kan göras.[59]

Om den dömde begår brott under prövotiden åsidosätts den ovan nämnda skyldigheten att iaktta skötsamhet. I praktiken tillämpas dock inte bestämmelsen i 27 kap. 6 § vid återfall i brott. I återfallssituationer åtalas den dömde normalt för den nya brottsligheten, och då blir

[57] Se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 27 kap. 6 §.
[58] Se a. prop. s. 189.
[59] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 145 f.

bestämmelserna i 34 kap. om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom tillämpliga, vilket framgår av hänvisningen i 27 kap. 7 §.

Skyddstillsyn

Skyddstillsyn är en form av kriminalvård i frihet där övervakning i form av stöd och kontroll är det grundläggande innehållet. Bestämmelser om skyddstillsyn finns i 28 kap. brottsbalken. Närmare bestämmelser om verkställigheten av en skyddstillsyn finns i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder. Kriminalvården har också utfärdat föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av sådana påföljder (KVFS 2011:5, FARK Frivård).

I likhet med vad som gäller för villkorlig dom är en första förutsättning för att skyddstillsyn ska kunna dömas ut att påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter (28 kap. 1 § brottsbalken).

Syftet med en skyddstillsyn är att påföljden ska bidra till att den tilltalade låter bli att fortsätta begå brott. Enligt 30 kap. 9 § brottsbalken ska rätten som skäl för skyddstillsyn beakta om det finns anledning att anta att en sådan påföljd kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet. Bestämmelsen ska förstås så att skyddstillsyn är utesluten som påföljd bara om det helt saknas anledning att anta att en skyddstillsyn kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet. En skyddstillsyn förutsätter inte något övervakningsbehov.[60]

Som beskrivs närmare i avsnitt 5.2.3 ska rätten – om den kommer fram till att det finns skäl för att döma ut ett fängelsestraff – pröva om det finns *särskilda* skäl för att ändå välja en icke frihetsberövande påföljd. De viktigaste skälen för att välja skyddstillsyn som rätten kan beakta i en sådan situation anges i fyra punkter i 30 kap. 9 § andra stycket och de är

1. att en påtaglig förbättring skett av den tilltalades personliga eller sociala situation i något hänseende som kan antas ha haft samband med hans eller hennes brottslighet,
2. att den tilltalade undergår behandling för missbruk eller annat förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet,

[60] Se ”Den positiva utvecklingen” NJA 2023 s. 1118 p. 13 med hänvisningar.

3. att missbruk av beroendeframkallande medel eller något annat särskilt förhållande som kräver vård eller annan behandling i väsentlig grad har bidragit till att brottet har begåtts och den tilltalade förklarar sig villig att gå igenom lämplig behandling som enligt en för honom eller henne uppgjord plan kan anordnas i samband med verkställigheten, eller
4. att den tilltalade samtycker till att skyddstillsynen förenas med en föreskrift om samhällstjänst och en sådan föreskrift är lämplig med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter.

Det finns i förarbetena inte några utgångspunkter angivna för det straffvärdemässiga tillämpningsområdet för skyddstillsyn i situationer som anges i punkterna 1 och 2. Av rättsfallet ”Den positiva utvecklingen” NJA 2023 s. 1118 framgår dock att de punkterna kan tillämpas vid straffvärden som överstiger ett år, om inte brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet hindrar att skyddstillsyn väljs i stället för fängelse.[61] Om den positiva utvecklingen pågått under lång tid och förbättringen bedöms vara stabil, talar det med större styrka för att välja en annan påföljd än fängelse och möjligheterna att tillämpa bestämmelserna blir då större än i de fall då förbättringen beror på förändringar som har inträffat ganska nyligen.[62] Om den behandling eller andra åtgärder som den tilltalade genomför eller har genomfört för att åstadkomma förbättringen är ingripande kan det, enligt vad Högsta domstolen uttalade, också påverka bedömningen.[63]

För det fall som avses i punkten 3 finns det särskilda regler i 28 kap. 6 b § (se vidare under rubriken ”Särskilt om kontraktsvård”).

Att en skyddstillsyn får förenas med en föreskrift om samhällstjänst om den tilltalade samtycker till det (punkten 4) framgår av 28 kap. 2 a § första stycket. Förutsättningarna för detta behandlas närmare under rubriken ”Särskilt om samhällstjänst”.

Enligt 28 kap. 3 § får en skyddstillsyn förenas med fängelse i lägst fjorton dagar och högst tre månader (se vidare under rubriken ”Särskilt om 28:3-fängelse”).

Den *övervakning* som en skyddstillsyn är förenad med påbörjas direkt från dagen för domen eller, om rätten beslutar det, först när domen har fått laga kraft mot den dömde (28 kap. 5 § första stycket).

[61] Se p. 22 och 25 i rättsfallet.
[62] Se p. 23.
[63] Se p. 24.

Påföljden pågår under en prövotid av tre år räknat från dagen då den börjar verkställas (4 §). Tidigare upphörde övervakningen efter ett år. Detta ändrades i samband med lagändringar som trädde i kraft den 1 maj 2021 (prop. 2020/21:85). Enligt dagens regler löper övervakningen, om inte Kriminalvården beslutar annat, över hela prövotiden om tre år. Övervakningstiden ska vara minst ett år. (Se 5 § andra stycket.) Har övervakningen i huvudsak fungerat utan anmärkning det första året bör det, enligt förarbetena, sällan finnas behov av att låta övervakningstiden löpa vidare. Om det därefter visar sig att det finns behov av det, kan den dömde på nytt ställas under övervakning.[64]

Skyddstillsyn får förenas med *dagsböter*, högst 200 stycken, vare sig böter har föreskrivits för brottet eller inte (28 kap. 2 §). Vid bedömningen av frågan om skyddstillsyn bör förenas med dagsböter ska rätten, enligt 30 kap. 10 § brottsbalken, beakta om detta är påkallat med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller art eller den tilltalades tidigare brottslighet. I motsats till vad som gäller för villkorlig dom finns det alltså inte någon presumtion för att en skyddstillsyn ska förenas med böter. Detta hänger samman med att skyddstillsynen har ett verkställighetsinnehåll som en villkorlig dom i princip saknar om den inte har förenats med en föreskrift om samhällstjänst. I vissa fall kan det dock vara motiverat att döma till böter samtidigt som man dömer till skyddstillsyn. Det är sådana fall där det, med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art och den tilltalades tidigare brottslighet, inte skulle vara tillräckligt med en ”vanlig” skyddstillsyn, dvs. en skyddstillsyn utan andra föreskrifter än sådana som kan komma i fråga enligt 28 kap. 6 § jämförd med 26 kap. 16 § (se nedan). Bötesstraffet kan alltså användas för att skärpa skyddstillsynspåföljden.[65] När antalet böter i samband med skyddstillsyn ska bestämmas blir det avgörande hur nära man befinner sig den punkt, där det inte är möjligt att välja ”vanlig” skyddstillsyn som påföljd. Hänsyn måste också tas till om skyddstillsynen förenas med någon föreskrift enligt 28 kap. 6 § andra stycket, om den tilltalade åläggs skadeståndsskyldighet och möjligen också till om den tilltalade har en betydande skuldbörda.[66]

I 28 kap. 6 § första stycket anges att vissa bestämmelser som avser villkorlig frigivning i 26 kap. ska tillämpas på motsvarande sätt be-

[64] Se prop. 2020/21:85 s. 24.
[65] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 583 f. samt Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 28 kap. 2 §.
[66] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 584 f.

träffande den som har dömts till skyddstillsyn.[67] Hänvisningen till 26 kap. 16 § innebär att Kriminalvården har möjlighet att ge den skyddstillsynsdömde olika typer av *föreskrifter* sedan domstolen avgjort målet på ett sätt som överensstämmer med vad som gäller för den som villkorligt frigetts från ett fängelsestraff (se ovan). Om det behövs för att minska risken att den dömde begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, får Kriminalvården således meddela den dömde en särskild föreskrift.[68] En särskild föreskrift får, enligt 26 kap. 16 § andra stycket, avse

1. på vilket sätt och i vilken omfattning den övervakade ska hålla kontakt med övervakaren eller Kriminalvården,
2. skyldighet för den övervakade att lämna underrättelse till övervakaren eller Kriminalvården om att han eller hon uteblivit från en arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning,
3. deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet,
4. missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling,
5. arbete, utbildning eller annan sysselsättning,
6. kontrollerat boende eller andra anvisningar om boendet,
7. vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömde ska vistas eller inte får vistas, eller
8. skyldighet att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att den övervakade inte är påverkad av alkohol, andra beroendeframkallande medel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

[67] Enligt 28 kap. 6 § första stycket andra meningen är det dock rätten som i domen ska förordna övervakare, om inte särskilda skäl talar mot det. I praktiken överlämnar rätten så gott som alltid till Kriminalvården att förordna övervakare och bestämmelsen i den delen torde vara i det närmaste obsolet.
[68] I SOU 2024:48 föreslås att vistelseföreskrifter (26 kap. 16 § andra stycket 7) ska få beslutas även om det kan antas behövas för att tillgodose målsägandens behov av trygghet.

Av 26 kap. 16 § tredje stycket följer att om den övervakade är skadeståndsskyldig på grund av brottet, får en särskild föreskrift beslutas om när och hur skadeståndsskyldigheten ska fullgöras. En sådan föreskrift får beslutas endast i den utsträckning det inte kan antas motverka den övervakades anpassning i samhället, med hänsyn till hans eller hennes ekonomiska situation eller övriga omständigheter.

Hänvisningen i 28 kap. 6 § första stycket till 26 kap. 17 § ger Kriminalvården möjlighet att under verkställighet av en skyddstillsyn besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera att föreskrifter av det ovan nämnda slaget följs.

Av 28 kap. 6 § andra stycket följer att också domstolen har möjlighet att meddela vissa föreskrifter av det beskrivna slaget i domen. Domstolen får dock inte besluta om elektronisk övervakning. Domstolens och Kriminalvårdens föreskriftsrätt skiljer sig också åt på så sätt att Kriminalvården – men inte domstolen – kan besluta om föreskrifter som avser på vilket sätt och i vilken omfattning den övervakade ska hålla kontakt med övervakaren eller Kriminalvården och skyldighet för den dömde att lämna vissa underrättelser till övervakaren eller Kriminalvården (26 kap. 16 § andra stycket 1–2). Vidare framgår av 28 kap. 6 § andra stycket att rätten får besluta om föreskrifter enligt den ovan behandlade bestämmelsen i 27 kap. 5 § andra stycket om att biträda den skadelidande med visst arbete samt att Kriminalvården får ändra eller upphäva en sådan föreskrift när det finns skäl till det.

Möjligheten att kontrollera föreskrifter som ges till skyddstillsynsdömda med elektronisk övervakning infördes i samband med de nyss nämnda lagändringarna 2021 (prop. 2020/21:85). Regeringen konstaterade i propositionen att elektronisk övervakning redan användes på olika sätt av Kriminalvården inom ramen för verkställigheten av ett straff. Det hänvisades här, för det första, till den ovan behandlade IÖVL. För det andra nämndes att elektronisk kontroll kan användas som en säkerhetshöjande åtgärd under verkställighet i anstalt enligt regleringen i 4 § fängelseförordningen och 23 § Kriminalvårdens föreskrifter (KVFS 2011:1, FARK Fängelse). Vidare nämndes, för det tredje, att Kriminalvården har möjlighet att använda elektronisk övervakning såväl vid sådana särskilda utslussningsåtgärder som avses i 11 kap. fängelselagen som i samband med permission enligt 10 kap. i den nämnda lagen. Regeringen påpekade att elektroniska hjälpmedel dessutom kan användas när den som dömts till sluten ungdomsvård

tillåts vistas utanför det särskilda ungdomshemmet (18 § lagen [1998:603] om verkställighet av sluten ungdomsvård). Vidare noterades att Kriminalvården, med stöd av den ovan behandlade regleringen i 26 kap. 16 och 17 §§ brottsbalken, kan besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera att den som blivit villkorligt frigiven från ett fängelsestraff följer meddelade föreskrifter. Regeringen fann att Kriminalvården borde få motsvarande möjlighet beträffande den som dömts till skyddstillsyn. Kriminalvården gavs alltså möjlighet att besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera en föreskrift som domstolen meddelat i samband med en dom på skyddstillsyn eller som Kriminalvården själv därefter meddelar den skyddstillsynsdömde.[69] Som framgått ovan under rubriken ”Villkorlig frigivning” anfördes i propositionen att elektronisk övervakning i första hand bör komma i fråga för föreskrifter avseende boende och vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömde ska vistas eller inte får vistas.[70]

I 2021 års lagstiftningsärende berördes också frågan om huruvida även rätten skulle kunna besluta om elektronisk övervakning i samband med domen. I den promemoria som låg till grund för propositionen hade den bedömningen gjorts att rätten inte skulle ges möjlighet att besluta om elektronisk övervakning i samband med domen. De argument som hade förts fram var att syftet med särskilda föreskrifter eller möjligheten att kontrollera skyddstillsynsdömda elektroniskt, i första hand inte handlar om att ge påföljden ytterligare skärpa.[71] I stället ges särskilda föreskrifter i brottsförebyggande syfte utifrån den dömdes behov av kontroll och stöd. Vill domstolen göra reaktionen mot brottet mer kännbar finns det i stället – vilket vi också har beskrivit ovan – möjlighet att kombinera skyddstillsynen med böter, samhällstjänst eller fängelse enligt 28 kap. 2–3 §§ brottsbalken. Därtill hade det anförts i promemorian att om rätten ska besluta om elektronisk övervakning finns det också en risk för att domstolsprocessen i onödan tyngs med frågor av individualpreventiv karaktär som Kriminalvården har bättre överblick över.[72] *Hovrätten*

[69] Se prop. 2020/21:85 s. 31 ff.
[70] Se a. prop. s. 54.
[71] I promemorian hade dessförinnan angetts att ett argument *för* en lösning där domstolen kan besluta om elektronisk övervakning i samband med domen, var att domstolen då kan bedöma om påföljdens innehåll i dess helhet blir så ingripande att den utgör ett trovärdigt alternativ till fängelse.
[72] Det hade dessutom noterats att utredningen om dessa frågor normalt också främst består av Kriminalvårdens uppgifter från personutredningen.

för Västra Sverige, *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Brottsförebyggande rådet* hade i sina remissvar ifrågasatt den bedömningen och pekat bl.a. på att det finns en risk för att domstolen undviker att använda sig av en föreskrift om vistelseförbud om den inte har rätt att besluta om elektronisk övervakning i anslutning till vistelseförbudet. Regeringen konstaterade dock att det inför ett ställningstagande av om elektronisk övervakning ska beslutas skulle finnas behov av viss utredning, t.ex. om den dömdes hemförhållanden och hur hemmavarande barn och andra anhöriga skulle kunna påverkas av beslutet. Det skulle också kunna behöva göras överväganden avseende säkerheten för Kriminalvårdens personal i samband med hembesök. Sådana överväganden framgår inte av den personutredning som hämtas in i samband med att målet handläggs i domstol och, enligt vad regeringen anförde, skulle det kräva stora resurser att regelmässigt göra sådana överväganden för alla. Mot den bakgrunden fann regeringen att rätten inte borde kunna besluta om elektronisk övervakning.[73]

Gällande vistelseförbud och elektronisk övervakning kan för övrigt nämnas lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud som trädde i kraft den 1 februari 2024. Lagen innebär att en person kan förbjudas att inom ett avgränsat område vistas på allmän plats, på skolgårdar eller motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem, om han eller hon medvetet främjar att en grupp personer utövar brottslighet där och det finns risk för att skjutvapen eller sprängämnen används. Även personer som främjar brottslighet som på något annat sätt är ägnad att allvarligt skada tryggheten hos allmänheten kan meddelas vistelseförbud enligt den nya lagen. Vistelseförbudet beslutas av allmän åklagare, efter anmälan av Polismyndigheten, och kan förenas med villkor om elektronisk övervakning.

Om den som dömts till skyddstillsyn bryter mot vad som gäller för honom eller henne till följd av domen på skyddstillsyn, får Kriminalvården – i likhet med vad som gäller vid misskötsamhet under villkorlig frigivning – besluta om att föreskrifter eller andra villkor ändras eller besluta om nya föreskrifter eller, om en sådan åtgärd anses otillräcklig, meddela en varning (28 kap. 7 § första stycket brottsbalken). Beslutet får inte fattas efter prövotidens utgång (andra stycket). Vad som kan vara aktuellt är bl.a. att besluta särskilda föreskrifter enligt 26 kap. 16 § eller att besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera att en sådan föreskrift följs (26 kap. 17 §).

[73] Se a. prop. s. 34.

Kriminalvårdens beslut i sådana frågor får överklagas till övervakningsnämnden (37 kap. 7 §) och övervakningsnämndens beslut får överklagas till tingsrätten (37 kap. 11 §).

För det fall att den skyddstillsynsdömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för honom eller henne och det kan antas att han eller hon inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta ska myndigheten, enligt 28 kap. 8 §, begära att åklagare vid domstol för talan om att skyddstillsynen ska undanröjas. Talan ska anhängiggöras före prövotidens utgång.

Enligt 28 kap. 9 § ska rätten vid undanröjande bestämma en annan påföljd för brottet och då ta skälig hänsyn till vad den dömde har undergått till följd av domen på skyddstillsyn samt till böter eller fängelse som dömts ut enligt 2 eller 3 §. I ett sådant fall får rätten döma till fängelse på kortare tid än vad som är föreskrivet för brottet. Har ett alternativstraff angetts i domen (jfr 2 a § andra stycket eller 6 b § första stycket) ska rätten beakta detta när längden på ett eventuellt fängelsestraff bestäms. Om det inte finns tillräckliga skäl för att undanröja skyddstillsynen får rätten i stället besluta om åtgärd som avses i 7 §.

Undanröjande är avsett att tillämpas bara i fall av grov misskötsamhet och först när frivårdens resurser kan anses uttömda.[74] Bedömningen av om undanröjande ska ske ska göras med hänsyn till de förhållanden som föreligger när domstolen fattar sitt beslut.[75]

Om fråga uppkommer om att vidta någon åtgärd som avses i 28 kap. 7 § eller om att undanröja skyddstillsynen, får övervakningsnämnden, eller domstol vid vilken talan förs enligt 8 §, om så behövs förordna att den dömde ska omhändertas (11 §).

Vid återfall i brott som leder till åtal tillämpas, i likhet med vad som gäller vid villkorlig dom, bestämmelserna i 34 kap. om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom, vilket framgår av hänvisningen i 28 kap. 10 §.

[74] Se NJA 2011 s. 511.
[75] Se NJA 1986 s. 78.

Särskilt om samhällstjänst

Som framgått ovan kan innehållet i en villkorlig dom eller en skyddstillsyn skärpas genom att påföljden förenas med en föreskrift om samhällstjänst. En sådan föreskrift innebär skyldighet för den dömde att utföra oavlönat arbete under viss tid, lägst 40 och högst 240 timmar, och förutsätter att den tilltalade samtycker till att påföljden förenas med en sådan föreskrift (27 kap. 2 a § första stycket och 28 kap. 2 a § första stycket brottsbalken). Därutöver krävs att samhällstjänst är lämpligt med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter (30 kap. 7 § andra stycket och 30 kap. 9 § andra stycket 4).

Möjligheten att meddela föreskrift om samhällstjänst infördes 1990 som en lokalt avgränsad försöksverksamhet. 1993 utvidgades försöksverksamheten till att avse hela landet.[76] 1999 infördes samhällstjänsten som en permanent del av påföljdssystemet. Ett viktigt syfte med detta var att minska antalet fängelsestraff. Villkorlig dom eller skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst skulle därför, enligt vad som angavs i förarbetena, dömas ut endast i fall där ett fängelsestraff annars skulle kommit i fråga.[77]

När rätten meddelar en föreskrift om samhällstjänst ska den ange i domslutet hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut om fängelse i stället hade valts som påföljd (27 kap. 2 a § andra stycket och 28 kap. 2 a § andra stycket). Samhällstjänst tillämpas normalt vid straffvärden som motsvarar fängelse upp mot ett år. Det innebär att tillämpningsområdet för samhällstjänst i första hand omfattar fall där brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet talar för ett fängelsestraff.[78] Eftersom skyddstillsyn i praktiken är en mer ingripande påföljd än villkorlig dom kan skyddstillsyn med samhällstjänst tillämpas i en del fall där villkorlig dom med samhällstjänst inte är en tillräckligt ingripande påföljd.[79] Av samma anledning bör också antalet timmar samhällstjänst i allmänhet vara högre vid villkorlig dom med samhällstjänst än vid skyddstillsyn med samhällstjänst.[80] I praxis har antalet timmar samhällstjänst kommit att bestämmas så gott som uteslutande efter det alternativa fängelsestraffets

[76] Se prop. 1997/98:96 s. 82.
[77] Se a. prop. s. 85 ff. Angående att samhällstjänst ibland ändå har använts för att förstärka en villkorlig dom eller skyddstillsyn, i fall där dessa påföljder enligt tidigare praxis hade ådömts utan samhällstjänst (s.k. net widening), se bl.a. Borgeke & Forsgren, a.a., s. 508 ff.
[78] Se a. prop. s. 93 ff. samt ”Den positiva utvecklingen” NJA 2023 s. 1118 p. 29.
[79] Se a. rättsfall p. 30.
[80] Se NJA 2000 s. 256.

längd. Normalt bestäms antalet timmar samhällstjänst på följande sätt i förhållande till det angivna alternativa fängelsestraffet.[81]

Tabell 5.1 Antal timmar samhällstjänst vid villkorlig dom och skyddstillsyn

Alternativt fängelsestraff (månader)	Antalet timmar samhällstjänst vid villkorlig dom	Antalet timmar samhällstjänst vid skyddstillsyn
1	50	40
2	75	60
3	100	80
4	120	100
5	140	120
6	160	140
7	180	160
8	200	180
9	220	200
10	240	220
11	240	240

Källa: Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 530 och 582.

Om brottslighetens art talar för fängelse inskränks möjligheterna att döma till villkorlig dom eller skyddstillsyn med samhällstjänst. Också i de fall då brottslighetens art bara i mindre grad talar för fängelse har det ansetts krävas alldeles särskilda skäl för att ett fängelsestraff ska kunna undvikas, när brottslighetens straffmätningsvärde motsvarar fängelse i sex månader eller mer. I detta skikt är alltså möjligheterna att ersätta fängelse med en påföljd med samhällstjänst klart begränsade.[82] Regleringen om påföljdsvalet och betydelsen av brottslighetens art beskrivs närmare i avsnitt 5.2.3.

När det gäller kravet på *samtycke* anfördes i förarbetena att det i och för sig framstår som mindre sannolikt att en reglering utan ett sådant krav skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden på människorättsområdet. Frågan om ett samtyckeskrav borde uppställas diskuterades emellertid också från andra synpunkter. Det framhölls särskilt att om det inte krävs samtycke finns det en ökad risk för att den dömde inte är motiverad. Dessutom ansågs det särskilt angeläget att försöka undvika misslyckanden när det gäller samhälls-

[81] Se ”Skärtorsdagsdomen” NJA 2008 s. 359 samt Borgeke & Forsgren, a.a., s. 530 och 582.
[82] Se bl.a. ”28:3-fängelse” NJA 2015 s. 1024 p. 27 samt Borgeke & Forsgren, a.a., s. 446 ff.

tjänst, eftersom sådana på sikt kan leda till att det blir svårt att finna ”arbetsgivare”. Regeringens slutsats var att kravet på samtycke, som hade gällt under försöksverksamheten, borde behållas.[83] Någon ändring i det avseendet har inte skett senare heller.[84] Dock togs kravet på samtycke vid ungdomstjänst, som motiverats av samma skäl som samtyckeskravet vid samhällstjänst, bort 2015.[85]

Lämplighetskravet innebär att domstolen måste göra en bedömning av om den tilltalade har möjlighet att utföra samhällstjänstarbete. Enligt förarbetena bör inte det förhållandet att den tilltalade har missbruksproblem omedelbart diskvalificera honom eller henne från att dömas till en påföljd som innefattar samhällstjänst, utan en bedömning ska göras utifrån samtliga relevanta förhållanden i det enskilda fallet. Vid mer allvarligt missbruk anses det dock vara lämpligt att i stället välja ett mer behandlingsinriktat påföljdsalternativ, såsom kontraktsvård, särskilt om missbruket är pågående.[86]

Den dömde ska fullgöra samhällstjänsten enligt en arbetsplan som upprättas av Kriminalvården (27 kap. 4 § och 28 kap. 5 a § brottsbalken). I 3 kap. förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder finns bestämmelser om bl.a. arbetsplanens innehåll och Kriminalvårdens kontroll av verkställigheten vid samhällstjänst. Kriminalvården ansvarar för att skaffa samhällstjänstplatser (2 §). Detta gäller oavsett om det är villkorlig dom eller skyddstillsyn som har förenats med samhällstjänst. Arbetsplanen ska innehålla uppgifter om var arbetet ska utföras, vilka arbetstider som ska gälla, det minsta och det högsta antalet timmar som den dömde får tillgodoräkna sig per vecka eller månad samt de övriga föreskrifter som är nödvändiga för verkställigheten (3 §). Kriminalvården ska genom besök eller på annat lämpligt sätt kontrollera att en arbetsplan för samhällstjänst följs (4 §).

Av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av frivårdspåföljder (KVFS 2011:5, FARK Frivård) framgår att samhällstjänst ska påbörjas så snart som möjligt efter det att domen blivit verkställbar mot den dömde, som huvudregel inom åtta veckor. Vidare framgår att samhällstjänsten ska utföras på den dömdes fritid.

[83] Se a. prop. s. 91 ff.
[84] Ett samtycke kan tas tillbaka i högre rätt och då kan högre rätt inte döma ut samhällstjänst. Har föreskrift om samhällstjänst meddelats och återkallar den tilltalade sitt samtycke vid högre rätts prövning av målet, får rätten utan hinder av 51 kap. 25 § första stycket första meningen och 55 kap. 15 § första stycket rättegångsbalken döma till fängelse.
[85] Se prop. 2014/15:25 s. 37 ff. och jfr prop. 1997/98:96 s. 146.
[86] Se prop. 1997/98:96 s. 98.

Den dömde ska utföra det oavlönade arbetet under en period som motsvarar längden på det fängelsestraff som enligt domen skulle ha dömts ut om fängelse i stället valts som påföljd. Ett arbetspass ska normalt motsvara fyra timmar. Den dömdes närvaro vid varje arbetspass ska kontrolleras. Om den dömde på grund av sjukdom eller av annat skäl inte kan utföra arbete enligt arbetsplanen ska han eller hon anmäla det till Kriminalvården och samhällstjänstplatsen innan arbetspasset börjar. Sjukdom kan i vissa fall föranleda att arbetsuppgifterna behöver anpassas till den dömdes förmåga.

Beträffande personer som har fått en förskrift om samhällstjänst i samband med en villkorlig dom finns det – till skillnad från vad som gäller för skyddstillsynsdömda (28 kap. 6 § första stycket och 26 kap. 16 § brottsbalken) – inte någon möjlighet för Kriminalvården att besluta om skyldighet att lämna prover för drogkontroll.

När det finns skäl till det får rätten, på talan av åklagare, ändra eller upphäva en föreskrift om samhällstjänst vid villkorlig dom (27 kap. 2 a § tredje stycket brottsbalken). Beträffande samhällstjänst som föreskrivits i samband med skyddstillsyn ligger den beslutanderätten i stället hos Kriminalvården (28 kap. 2 a § tredje stycket).[87]

Det kan uppstå situationer där det finns skäl att ändra själva föreskriften om samhällstjänst utan att den utdömda påföljden behöver undanröjas. Exempelvis kan det, utan att den dömde rår för det, uppstå hinder mot att fullgöra samhällstjänsten hos en viss arbetsgivare när det endast återstår några timmars arbete. I ett sådant fall kan det, enligt förarbetena, vara lämpligt att sätta ned antalet timmar. Också i fall där den dömde på grund av sjukdom eller skada inte kan fullgöra samhällstjänsten kan det vara rimligt att justera eller ta bort föreskriften.[88]

Om den dömde missköter samhällstjänsten är utgångspunkten att det är fråga om sådan grov misskötsamhet som kan ligga till grund för ett undanröjande av den villkorliga domen eller skyddstillsynen enligt 27 kap. 6 § första stycket 3 respektive 28 kap. 8 § första stycket.[89] För att domstolen ska kunna undanröja en skyddstillsyn krävs det dock även att det kan antas att den dömde inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta. Högsta domstolen har i rättsfallet ”Den misskötta samhällstjänsten” NJA 2015

[87] Jfr domstolens beslutanderätt enligt 27 kap. 6 § och Kriminalvårdens beslutanderätt enligt 28 kap. 7 §.
[88] Se a. prop. s. 101 ff.
[89] Se a. prop. s. 104 samt ”Den misskötta samhällstjänsten” NJA 2015 s. 155 p. 21.

s. 155 slagit fast att det normalt bör krävas att det har vidtagits åtminstone någon åtgärd, t.ex. att den dömde har meddelats en varning, som har visat sig verkningslös, för att det ska vara berättigat att undanröja en skyddstillsyn med samhällstjänst.[90] Vid undanröjande blir det i första hand aktuellt att döma till fängelse. När fängelsestraffet längd då bestäms ska det beaktas vad den dömde har hunnit utföra i form av samhällstjänst.[91] Hur den reduktionen ska göras finns det inte några regler om och inte heller finns det några uttalanden i förarbetena. I den juridiska litteraturen har anförts att en rimlig modell kan vara att räkna om antalet timmar samhällstjänst enligt den tumregel som tillämpas när samhällstjänsten beslutas. Detta skulle innebära att om den som dömts till villkorlig dom har ålagts 120 timmar samhällstjänst, med ett alternativstraff om fängelse i fyra månader, och han eller hon vid beslutet om undanröjande har verkställt 20 timmar bör straffet sättas ned med en månad. Har den dömde verkställt 45 timmar skulle en reduktion ske med två månader och har 70 timmar verkställts skulle en reduktion ske med tre månader. Vidare har det anförts att om den dömde har utfört samhällstjänst i en omfattning mellan de angivna hållpunkterna får, i den mån det behövs, någon form av interpolation ske samt att en reducering till närmast lägre ”straffmätningsstation” får göras om domstolen hamnar på udda strafflängder.[92]

Av Brås officiella statistik framgår att det under 2023 dömdes till villkorlig dom med samhällstjänst i 3 336 fall och skyddstillsyn med samhällstjänst i 1 204 fall. Under 2022 var motsvarande antal i 3 136 respektive 1 112.

2011 fick Brå i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera innehållet i verkställigheten av samhällstjänst. Utvärderingen omfattade främst frågorna om hur genomförandet av samhällstjänsten fungerade och om det fanns förutsättningar att döma fler till samhällstjänst. Resultatet av utvärderingen presenterades i rapporten *Samhällstjänst – Dagens situation och framtida möjligheter* (rapport 2012:4). Brås sammantagna bedömning var att studien i flera avseenden bekräftade den positiva bild av samhällstjänst som hade framträtt i Brås tidigare studier. Frivården ansåg att samhällstjänsten oftast fungerade bra. De intervjuade klienterna trivdes på sina arbetsplatser och tyckte att

[90] Se ”Den misskötta samhällstjänsten” p. 23–26.
[91] Se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 27 kap. 6 § och 28 kap. 9 §.
[92] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 145 f.

arbetet kändes meningsfullt. Kontaktpersonerna på arbetsplatserna var engagerade i sin uppgift och ville bidra till att samhällstjänsten blev en positiv erfarenhet för klienterna. Dock fanns det enligt Brå också problem som gällde möjligheten att rekrytera arbetsplatser, frivårdens kontrollnivå, tillgången till stöd från frivården under samhällstjänstperioden samt påföljdens legitimitet bland klienterna.

Av rapporten framgår att det tog mycket tid i anspråk att hitta nya arbetsplatser och att det var stor konkurrens om de befintliga platserna. Detta gjorde att arbetsplatserna inte räckte till för de klienter som dömts till påföljden. Tillgången varierade dock från kommun till kommun och svårast var det att rekrytera nya arbetsplatser i små kommuner. Vidare var det ett problem att många av arbetsplatserna inte tog emot alla typer av klienter. Arbetsplatserna var framför allt restriktiva mot personer som begått tillgreppsbrott, våldsbrott samt personer med aktivt missbruk. Dessa klientkategorier utgjorde mer än hälften av de som dömdes till samhällstjänst, varför rekryteringen av arbetsplatser blev än mer begränsad.

Vad som också framgår av rapporten är att ett mer flexibelt system för stöd till klienterna önskades. Intervjuade frivårdshandläggare upplevde ett problem med att regelverket, enligt dem, inte gav dem utrymme att förmedla stöd till klienter med villkorlig dom, trots att en del av dem skulle behöva både stöd och behandling. De önskade ett mer flexibelt system för att kunna byta ut en del av samhällstjänsten mot t.ex. påverkansprogram eller behandlingsprogram. Enligt handläggarna skulle det förbättra klienternas förutsättningar för att inte återfalla i brott.

När det gäller frivårdens kontrollnivå visade utvärderingen bl.a. att klienterna inte kontrollerades i den omfattning som föreskrifterna rekommenderade och att kontrollen varierade i landet. Vissa frivårdshandläggare kontrollerade samtliga arbetspass, medan andra förlitade sig på att arbetsplatsen hör av sig om arbetsplanen inte följs. Såväl frivården och kontaktpersoner som klienter önskade fler oanmälda platsbesök för att säkerställa påföljdens trovärdighet. Vidare önskade klienterna hårdare tag för att påföljden skulle få ett mer avskräckande och ingripande syfte, vilket de ansåg behövdes. De frågade efter mer samhällsnyttiga, hårda och tråkiga arbetsuppgifter. Dessutom ansåg de att frivården var alltför generös i fråga om val av arbetsplatser och arbetstider.

Enligt Brå var den samlade bild som framkom när personutredningar och domar analyserats att potentialen att bredda användningen av villkorlig dom med samhällstjänst var ganska liten. Det tycktes endast som ett fåtal av de klienter som fått fängelse i stället skulle kunna ha dömts till samhällstjänst. Samtidigt var intervjuade frivårdshandläggare positiva till en breddning av påföljden, förutsatt att antalet arbetsplatser kunde utökas. Även intervjuade kontaktpersoner var positiva till att utöka andelen och ta emot fler klienter med samhällstjänst.

Frivårdspersonalen och kontaktpersonerna var i princip även positiva till att utöka samhällstjänstens längd. Frivårdshandläggarna var dock tveksamma till hur det skulle kunna lösas praktiskt, eftersom de såg det som svårt att hitta föreningar och arbetsplatser som kan erbjuda längre och ändå bra placeringar. Många arbetsplatser som erbjöd samhällstjänstplaceringar var dessutom säsongsberoende och hade inte öppet under långa perioder. Frivårdshandläggarna trodde inte heller att alla klienter skulle klara av fler timmar samhällstjänst. Både frivårdspersonal och kontaktpersoner tog upp att motivationen ofta börjar svacka efter en längre tid med samhällstjänst, vilket leder till att fler börja missköta sig.

Särskilt om 28:3-fängelse

Även om skälen för fängelse är så starka att villkorlig dom eller skyddstillsyn i förening med samhällstjänst inte kan komma i fråga, kan omständigheterna vara sådana att det finns anledning att döma till skyddstillsyn och fängelse. Enligt 28 kap. 3 § brottsbalken får skyddstillsyn förenas med fängelse, lägst 14 dagar och högst tre månader (första stycket). Om rätten förenar skyddstillsyn med fängelse får den inte samtidigt döma till böter eller meddela föreskrift om samhällstjänst (andra stycket). Om förhållandena kräver det, får rätten förordna att domen på fängelse ska gå i verkställighet trots att den inte har vunnit laga kraft (tredje stycket).

Regleringen infördes 1980 och ersatte då den tidigare möjligheten att vid skyddstillsyn förordna om behandling i anstalt under en tid som inte var bestämd på förhand och som kunde variera mellan en och två månader. I propositionen till den nya regleringen uttalades att skyddstillsyn och fängelse i princip bör kunna användas i alla fall

när inte hänsynen till allmän laglydnad kräver en ännu strängare påföljd. Det framhölls särskilt att kombinationen skulle kunna tillämpas i en del fall där den tilltalade tidigare skulle ha dömts till ungdomsfängelse, en påföljd som avskaffades genom samma lagstiftning. Syftet med anstaltsvistelsen, dvs. fängelsestraffet enligt 28 kap. 3 §, skulle vara att för det gränsskikt där valet står mellan skyddstillsyn och en betydligt allvarligare påföljd tillföra skyddstillsynen ett ytterligare moment av skärpa. Det konstaterades att genom möjligheten att kombinera skyddstillsyn med ett frihetsberövande på upp till tre månader borde, och då kanske främst vad gäller unga lagöverträdare, ett långvarigt frihetsberövande kunna undvikas.[93]

För fängelse som dömts ut i kombination med skyddstillsyn tillämpas inte reglerna om villkorlig frigivning (26 kap. 6 § tredje stycket brottsbalken). Vidare kan verkställigheten inte ske genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, vilket framgår av 1 § IÖVL. I övrigt är dock de allmänna reglerna om fängelse som utgångspunkt tillämpliga. Det innebär bl.a. att avräkning av häktningstid ska ske enligt reglerna i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande.[94]

I 30 kap. 11 § brottsbalken anges att skyddstillsyn får förenas med fängelse endast om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller till den tilltalades tidigare brottslighet. Av Högsta domstolens praxis framgår att – trots att brottets art inte nämns i lagtexten – även brottslighetens art kan tala för att skyddstillsyn och fängelse väljs som påföljd.[95]

Enligt förarbetena bör möjligheten att förena en skyddstillsyn med fängelse utnyttjas endast i de fall där alternativet är att döma den tilltalade till ett längre fängelsestraff. Avsikten är alltså inte att kombinationen mera allmänt ska användas för att skärpa skyddstillsynspåföljden.[96] Enligt vad Högsta domstolen har uttalat är det rimligt att anta att syftet med bestämmelsen i 30 kap. 11 § är att beträffande främst unga lagöverträdare skapa en större möjlighet än en vanlig skyddstillsyn erbjuder att undvika ett längre fängelsestraff.[97]

[93] Se prop. 1978/79:212 s. 55 och 74.
[94] Se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 28 kap. 3 §.
[95] Se ”Misshandeln i Delsbo” NJA 2013 s. 922 p. 7. Angående betydelsen av brottslighetens art, se vidare avsnitt 5.2.3.
[96] Se prop. 1987/88:120 s. 108.
[97] Se ”28:3-fängelset” NJA 2015 s. 1024 p. 35.

Angående var gränsen går för att det ska vara möjligt att förena en skyddstillsyn med fängelse framgår det av Högsta domstolens praxis att om brottslighetens art saknar betydelse för bedömningen bör tillämpningsområdet för påföljdskombinationen börja där det fängelsestraff som annars hade dömts ut hade bestämts till ett år. Ett rimligt antagande är, enligt domstolen, att den yttersta gränsen i dessa fall går ungefär när detta fängelsestraff hade fått lyda på ett år och sex månader. Om också brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet inverkar på påföljdsvalet sänks uppenbarligen denna gräns. Enligt Högsta domstolen bör det dock i sådana fall normalt vara möjligt att tillämpa skyddstillsyn och fängelse till och med ett straffmätningsvärde som motsvarar fängelse i ett år.[98]

I Högsta domstolens praxis har påföljden skyddstillsyn och fängelse i flera fall använts beträffande lagöverträdare i 18-årsåldern, för att skapa större möjligheter att undvika ett längre fängelsestraff. I rättsfallet ”28:3-fängelset” NJA 2015 s. 1024 dömdes en 18-åring för bl.a. våldtäkt till skyddstillsyn och tre månaders fängelse.[99] Om påföljden hade bestämts till fängelse skulle straffet ha blivit ett år. I rättsfallet ”Oaktsamhet och art” NJA 2021 s. 536 dömdes en person, som varit 20 år vid gärningstillfället, till skyddstillsyn och en månads fängelse för oaktsam våldtäkt med ett straffmätningsvärde motsvarande fängelse i åtta månader. Den praxis som utvecklats beträffande unga lagöverträdare hängde samman med den särskilt starka presumtion mot fängelse som, enligt 30 kap. 5 § brottsbalken, fram till den 2 januari 2022 gällde i fråga om den som vid brottet ännu inte fyllt 21 år.[100] Numera är det endast den som har begått brott innan han eller hon fyllt 18 år som särbehandlas vid påföljdsvalet enligt 30 kap. 5 § (se vidare avsnitt 5.2.3).

Högsta domstolen har tillämpat påföljdskombinationen även när det gäller lagöverträdare över 21 år. I rättsfallet ”Flyttkartongen” NJA 2016 s. 859 hänvisade domstolen till den dömdes personliga förhållanden som skäl för att välja skyddstillsyn och fängelse i stället för ett längre fängelsestraff. Den tilltalade dömdes för grovt dopningsbrott med ett straffvärde som motsvarade fängelse i åtta månader. Vid bedömningen beaktades att den tilltalade hade fått lämna sin anställning. Högsta domstolen tog vid påföljdsvalet hänsyn till att det

[98] Se ”28:3-fängelset” p. 30.
[99] Jfr även NJA 1990 s. 578, NJA 1991 s. 444 och NJA 1994 s. 153.
[100] Se ”Tablettförvaringen” NJA 2019 s. 1032 p. 17 samt prop. 2021/22:17.

hade skett en påtaglig förbättring av den tilltalades personliga och sociala situation. Den positiva utvecklingen skulle enligt domstolen kunna brytas om personen ådömdes ett fängelsestraff.[101]

Sådana förhållanden som enligt 30 kap. 9 § andra stycket 1 och 2 brottsbalken utgör särskilda skäl för skyddstillsyn kan alltså beaktas också när en skyddstillsyn förenas med ett fängelsestraff. Möjligheten att förena skyddstillsynen med ett kortare fängelsestraff erbjuder då ett ytterligare moment av skärpa som kan innebära att det inte är nödvändigt att bestämma påföljden till ett längre fängelsestraff.[102]

Med hänvisning till rättsfallen ”28:3-fängelset” NJA 2015 s. 1024, ”Flyttkartongen” NJA 2016 s. 859 och ”Tablettförvaringen” NJA 2019 s. 1032 har Martin Borgeke uttryckt att Högsta domstolens vilsenhet när det gäller tanken bakom 28:3-fängelset och påföljdskombinationens tillämpningsområde är ganska tydlig samt att denna osäkerhet är begriplig med tanke på de svaga förarbetena.[103]

Göran Nilsson har beskrivit 28:3-fängelse som en ”udda fågel i påföljdssystemet”. Han har påpekat att dess tillämpningsområde framstår som än mer oklart nu när påföljdsbestämningen för yngre lagöverträdare har ändrats och samma hänsyn som tidigare inte längre ska tas till åldern vid mera allvarliga brott (se 29 kap. 7 § tredje stycket brottsbalken i dess lydelse sedan den 2 januari 2022). Enligt Nilsson kan det dock finnas ett utrymme, särskilt när det gäller tidigare ostraffade yngre personer, att utsträcka tillämpningsområdet för 28:3-fängelse utöver de gränser som i allmänhet gäller när det föreligger sådana särskilda skäl för skyddstillsyn som anges i 30 kap. 9 § andra stycket 1–3 brottsbalken eller annars finns starka skäl för det.[104]

Enligt Brås officiella statistik meddelades 214 domar med påföljdskombinationen skyddstillsyn och fängelse under 2023 och 225 sådana domar under 2022.

Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår i sitt betänkande (SOU 2024:48) att möjligheten att förena skyddstillsyn med fängelse utökas genom att maximitiden för frihetsberövandet höjs från tre till sex månader.[105]

[101] Jfr även ”Misshandeln i Delsbo” NJA 2013 s. 922.
[102] Se ”Den positiva utvecklingen” NJA 2023 s. 1118 p. 34.
[103] Se Borgeke, Reflektioner över svensk straffrättspolitik då och nu, SvJT 2023 s. 857.
[104] Se Göran Nilsson, 28:3-fängelse – i dag och i framtiden, i Vänbok till Martin Borgeke, 2022 s. 179–202.
[105] Se SOU 2024:48 s. 331 ff.

Särskilt om kontraktsvård

Som nämnts ovan kan rätten som ett särskilt skäl för skyddstillsyn i stället för fängelse beakta om missbruk av beroendeframkallande medel eller något annat särskilt förhållande som kräver vård eller annan behandling i väsentlig grad har bidragit till att brottet har begåtts och den tilltalade förklarar sig villig att gå igenom lämplig behandling som enligt en för honom eller henne uppgjord plan kan anordnas i samband med verkställigheten (30 kap. 9 § andra stycket 3 brottsbalken). Skyddstillsyn med en särskild föreskrift om sådan behandling brukar kallas för kontraktsvård.

Enligt förarbetena är kontraktsvård en påföljd avsedd i huvudsak för missbrukare av alkohol eller narkotika. Det angavs dock inte vara uteslutet med kontraktsvårdsarrangemang i andra situationer där förhållandena kräver vård eller annan behandling och det även i övrigt är lämpligt. Som exempel nämndes i propositionen fall av kleptomani, exhibitionism eller vissa former av incest. Avseende de sistnämnda fallen framhölls att det naturligtvis måste krävas att brottet är av förhållandevis lindrig art. Det angavs vidare att kontraktsvård också skulle kunna bli aktuellt i vissa andra fall där brottet står i samband med ett psykiskt insufficienstillstånd av ett eller annat slag, men detta inte är så allvarligt att rättspsykiatrisk vård kommer i fråga.[106] För att kontraktsvård ska vara aktuellt krävs att det finns en koppling mellan de faktorer som grundar vårdbehovet och den aktuella brottsligheten.[107]

Om den planerade behandlingen är av avgörande betydelse för att döma till skyddstillsyn ska rätten, enligt 28 kap. 6 b § brottsbalken, ange i domslutet hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse i stället hade valts som påföljd.[108] I ett sådant fall ska det vidare i domen alltid beslutas en föreskrift om den behandlingsplan som den dömde har åtagit sig att följa (andra stycket).

Upplysningen om det alternativa fängelsestraffet har, enligt förarbetena, i första hand två syften. Det ska vara vägledande för domstolen, om det i ett senare skede blir aktuellt att undanröja skyddstillsynen därför att den dömde inte fullföljer behandlingen i enlighet med sitt åtagande. Dessutom ska den dömde härigenom på ett på-

[106] Se prop. 1986/87:106 s. 35.
[107] Se a. prop. s. 36.
[108] Man brukar då tala om s.k. *äkta kontraktsvård*, till skillnad från *oäkta kontraktsvård* då skyddstillsynen endast förenas med en föreskrift om att följa behandlingsplanen.

tagligt sätt få veta vad han eller hon riskerar i händelse av misskötsamhet. Förordnandet om alternativstraffet kan överklagas. Om den dömde – eller åklagaren – godtar domen i övrigt men är missnöjd med det utmätta fängelsestraffet, kan alltså den frågan föras upp till högre instans. Förbudet mot reformatio in pejus i 51 kap. 25 § rättegångsbalken medför att högre rätt i ett sådant fall på talan av den dömde inte får bestämma ett strängare alternativstraff än vad underrätten har gjort.[109]

Det är formellt möjligt att förena en skyddstillsyn med både böter och kontraktsvård. Högsta domstolen har dock i rättsfallet NJA 1994 s. 106 uttalat att så inte bör ske annat än i undantagsfall. Om det alternativa fängelsestraffet är relativt kort bör påföljdskombinationen, enligt Högsta domstolen, överhuvudtaget inte komma i fråga.

Av 6 § förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m. framgår att om det finns behov av en föreskrift om kontraktsvård ska frivården förbereda denna i samverkan med den misstänkte och andra som berörs samt upprätta ett förslag till behandlingsplan. Förslaget ska alltid utformas i samverkan med socialtjänsten och den som ska svara för behandlingen. Det ska innehålla en utredning om den misstänktes missbruk och andra förhållanden av betydelse för behovet av vård eller annan behandling. Förslaget ska fogas till yttrandet som bilaga och det ska framgå om den misstänkte har godkänt planen.

Behandlingsplanen ska alltså ges in till domstolen och ingå i det underlag som ligger till grund för avgörandet av påföljdsfrågan. I brottsbalkskommentaren har det konstaterats att det av tidsskäl naturligtvis är angeläget att en utredning om eventuell kontraktsvård inleds på ett så tidigt stadium som möjligt och att den bedrivs med viss skyndsamhet. Är den misstänkte häktad i målet är det dock inte säkert att detta alltid hinns med redan under den tid – två veckor från åtalet – inom vilken huvudförhandling normalt ska hållas (jfr 45 kap. 14 § rättegångsbalken). En möjlighet finns emellertid för domstolen att skjuta upp huvudförhandlingen när detta är nödvändigt. Enligt vad som anges i kommentaren bör denna möjlighet tas tillvara i angelägna fall, varvid den tilltalade naturligtvis bör höras i saken.[110]

[109] Se a. prop. s. 71.
[110] Se Bäcklund m.fl. a.a., kommentaren till 30 kap. 9 §.

Det förhållandet att den behandling som en kontraktsvård innefattar ska kunna anordnas i direkt anslutning till verkställigheten av skyddstillsynen innebär att den som ansvarar för vården måste ha åtagit sig att ta emot den dömde. Regelmässigt krävs det dessutom att kommunens socialtjänst har förklarat sig beredd att stå för en del av de kostnader som uppkommer. Allmänt gäller att det ekonomiska ansvaret för den behandling som planeras fördelas så, att Kriminalvården ansvarar för kostnader som avser den tid under vilken den dömde, om han eller hon i stället hade verkställt det alternativa fängelsestraff som anges i domslutet, hade varit intagen i anstalt, medan den tilltalades hemkommuns socialtjänst ansvarar för kostnaderna för tiden därefter.[111]

I den juridiska litteraturen har det påpekats att det inte sällan förekommer att ansvarsförbindelsen från kommunens socialtjänst är villkorad, exempelvis på så sätt att socialtjänsten förklarar sig ansvara för kostnaderna under en del av den tid som enligt vad som avtalats ska falla på socialtjänsten, exempelvis en månad, men samtidigt upplyser att man därefter kommer att göra en förnyad bedömning. En ansvarsförbindelse av detta slag är alltså inte fullständig och det har påpekats att det från straffrättsteoretiska utgångspunkter finns anledning att vara kritisk mot detta sätt att villkora ansvarsförbindelser för kontraktsvård. Samtidigt har det anförts att det i allmänhet finns goda skäl för domstolen att bedöma saken så, att socialtjänsten *har* åtagit sig ett kostnadsansvar och att behandlingen således *kan* anordnas.[112] Det kan nämnas att Trygghetsberedningen i sitt slutbetänkande (SOU 2024:54) föreslår att Kriminalvården ska svara för de kostnader som uppkommer vid verkställigheten av kontraktsvård under en tid som motsvarar hela alternativstraffets längd, så att en kommunal ansvarsförbindelse inte ska vara en nödvändig förutsättning för påföljden.

Skyddstillsyn med kontraktsvård kan användas som alternativ till relativt långa fängelsestraff. Någon fixerad straffvärdegräns finns inte men som utgångspunkt gäller att kontraktsvård inte är utesluten när längden av det fängelsestraff som annars skulle ha dömts ut hade varit upp mot två års fängelse, i undantagsfall också något längre. Med hänsyn till att en kontraktsvård kan utformas på många olika sätt och att det som utgångspunkt krävs att den planerade behandlingen är

[111] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 566 f.
[112] Se a.a., s. 509 f.

tillräckligt ingripande i förhållande till brottslighetens allvar måste det göras en jämförelse mellan brottsligheten och behandlingsplanens utformning i det enskilda fallet. Brottslighetens art tillmäts normalt inte någon avgörande betydelse vid bedömningen av om skyddstillsyn med kontraktsvård kan komma i fråga.[113] En jämförelse mellan den planerade behandlingen och brottslighetens allvar kan ibland utfalla på så sätt att den planerade behandlingen inte är tillräckligt ingripande, varvid fängelse i regel får dömas ut.[114] I den omvända situationen, att den planerade behandlingen framstår som mer ingripande än det alternativa fängelsestraffet, kan det däremot vara möjligt att ändå välja en skyddstillsyn med kontraktsvård i stället för fängelse.[115]

I rättsfallet ”Kontraktsvård och frihetsberövande” NJA 2024 s. 293 bedömde Högsta domstolen att förutsättningarna var uppfyllda för att döma en tilltalad till skyddstillsyn med kontraktsvård när det fängelsestraff som annars skulle dömts ut uppgick till två år och fyra månader. Att den tilltalade varit häktad i cirka tio månader vägdes in vid bedömningen. Beträffande en annan tilltalad bestämdes påföljden i stället till fängelse. För den personen saknades en av de grundläggande förutsättningarna för kontraktsvård på grund av att en plats på behandlingshem inte skulle vara tillgänglig förrän senare och att Kriminalvården därför inte längre föreslog ett sådant påföljdsalternativ.

Att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till omfattande brottslighet är inget hinder mot att döma till kontraktsvård. Däremot anses det att domstolen inte annat än i undantagsfall bör döma till kontraktsvård om den tilltalade tidigare har dömts till sådan vård och avbrutit denna, åtminstone inte om den förra kontraktsvården ligger någorlunda nära i tiden.[116]

Av 28 kap. 6 b § tredje stycket brottsbalken framgår att rätten när den dömer till kontraktsvård (med alternativt fängelsestraff angivet) kan ålägga den som ansvarar för behandlingen att anmäla till Kriminalvården och åklagaren, om den dömde allvarligt åsidosätter sina skyldigheter enligt planen. Syftet med en sådan föreskrift om anmälningsskyldighet är dels att bryta den sekretess som annars kan gälla, dels att få till en snabbare procedur när det gäller att ingripa vid misskötsamhet från den dömdes sida. Meddelas inte någon föreskrift om an-

[113] Se ”Den ingripande behandlingsplanen” NJA 2023 s. 1086 p. 13 och 14 med hänvisningar.
[114] Se ”Den otillräckliga behandlingsplanen” NJA 2006 s. 212.
[115] Se ”Den ingripande behandlingsplanen” s. 16 och 17.
[116] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 569.

mälningsskyldighet är det på vanligt sätt i första hand Kriminalvården som ska följa utfallet av behandlingen. Myndigheten befrias inte heller från den skyldigheten även om en anmälningsskyldighet föreskrivs för den som svarar för behandlingen.[117] Vi har ovan beskrivit att Kriminalvården, enligt 28 kap. 8 § brottsbalken, ska begära att åklagaren för talan om undanröjande av en skyddstillsyn vid allvarlig misskötsamhet. Av den bestämmelsen framgår också att det i kontraktsvårdsfallen (med alternativt fängelsestraff angivet) är möjligt för åklagaren att väcka sådan talan även utan begäran från Kriminalvården, om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller enligt behandlingsplanen. I den juridiska litteraturen har anförts att det dock framstår som lämpligt att åklagaren i sådana fall samråder med Kriminalvården. En föreskrift om att sådant samråd ska ske har också tagits in i 8 § förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål.[118]

I fall som avses i 28 kap. 6 b § brottsbalken får rätten, enligt 6 c §, besluta att den dömde, om han eller hon är häktad i målet, i stället ska omhändertas till dess han eller hon överförts till det behandlingshem eller den vårdgivare som anges i behandlingsplanen. Sådant omhändertagande får inte pågå längre än en vecka.

Av Brås officiella statistik framgår att det under 2023 meddelades 435 domar där påföljden bestämdes till skyddstillsyn med kontraktsvård. Under 2022 rörde det sig om 382 domar. Det bör noteras att den statistiken omfattar fällande domar i tingsrätt, oavsett om domen överklagats. Sett även till avgöranden i högre instans är antalet kontraktsvårdsdomar per år högre. Av Kriminalvårdens årsredovisning framgår att 427 kontraktsvårdspåföljder fullgjordes under 2023 och att 143 sådana påföljder avbröts under samma år. Under 2022 var antalet fullgjorda kontraktsvårdspåföljder 479 och antalet avbrutna 145.[119]

Överlämnande till särskild vård av missbrukare

Om den som har begått en brottslig gärning kan bli föremål för vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) får rätten – i stället för att döma till påföljd på vanligt sätt – överlämna

[117] Se a. prop. s. 37 ff. och 73 f.
[118] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 170.
[119] Se Kriminalvården, Årsredovisning 2023, s. 122. Observera att de påföljder som fullgjorts respektive avbrutits under ett visst år kan ha dömts ut under ett tidigare år.

åt socialnämnden eller, i fråga om den som redan är intagen i ett hem där sådan vård meddelas, åt den som föreståt hemmet att föranstalta om behövlig vård. Innan rätten beslutar om överlämnande ska socialnämnden eller den som föreståt hemmet höras. (Se 31 kap. 2 § första stycket brottsbalken.) Om det i straffskalan för brottet ingår strängare straff än fängelse i ett år får överlämnande ske endast om det föreligger särskilda skäl (andra stycket). För en beskrivning av bakgrunden till regleringen hänvisas till Påföljdsutredningens betänkande.[120]

För att överlämnande enligt 31 kap. 2 § ska kunna ske måste de rättsliga förutsättningarna för vård enligt LVM vara uppfyllda, vilket brottmålsdomstolen måste pröva. Till ledning för den prövningen har domstolen ett yttrande från socialnämnden eller den som föreståt det hem där den tilltalade är intagen. Domstolen är inte bunden av yttrandet, utan måste göra en självständig bedömning. Den bör dock fästa stort avseende vid vad som har angetts och kan inte gärna överlämna till vård om inte nämnden eller föreståndaren förklarat sig vara beredd att anordna sådan.[121]

Av bestämmelserna i LVM framgår att vård inom socialtjänsten ges en missbrukare i samförstånd med honom eller henne enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453) men att en missbrukare, oberoende av eget samtycke, ska beredas vård enligt LVM (tvångsvård) under de förutsättningar som anges i den lagen (2 § första stycket). För tvångsvårdens innehåll och utformning gäller bestämmelserna i socialtjänstlagen, om inte något annat anges i LVM (andra stycket). Enligt 4 § ska tvångsvård beslutas om

1. någon till följd av ett fortgående missbruk av alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel är i behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk,
2. vårdbehovet inte kan tillgodoses enligt socialtjänstlagen eller på något annat sätt, och
3. han eller hon till följd av missbruket
   a) utsätter sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara,
   b) löper en uppenbar risk att förstöra sitt liv, eller

[120] Se SOU 2012:34, band 2, s. 630 ff.
[121] Se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 31 kap. 2 §.

c) kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon närstående.

Med begreppet *fortgående missbruk* avses, enligt förarbetena, såvitt avser alkohol att missbruket ska ha en viss varaktighet. Det får inte röra sig om en tillfällig överkonsumtion även om den i något enskilt fall skulle kunna medföra en så allvarlig hälsorisk som avses i lagen. Missbruk som återkommer i perioder kan omfattas av lagen, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Med fortgående missbruk av narkotika avses i princip allt injektionsmissbruk samt dagligt eller så gott som dagligt missbruk oberoende av intagningssätt och medel.[122]

Att vårdbehovet inte kan tillgodoses med stöd av socialtjänstlagen eller på annat sätt innebär inte att vårdinsatser enligt annan lagstiftning först måste ha prövats och misslyckats innan vård enligt LVM kan bli aktuell. Missbrukarens tillstånd kan vara sådant att andra vårdinsatser inte kan avvaktas utan risk för hans eller hennes hälsa.[123] Lagen avser sådana situationer där missbruket är så omfattande att allvarliga medicinska eller sociala skadeverkningar är nära förestående. Utebliven vård i de situationer som lagen anger kan således leda till att missbrukaren dör, ådrar sig obotliga medicinska skador eller slås ut socialt.[124]

Beslut om tvångsvård enligt LVM beslutas av förvaltningsrätt efter ansökan av socialnämnden (5–11 §§). Detta innebär att en dom på överlämnande enligt 31 kap. 2 § brottsbalken inte säkert leder till att vården kommer till stånd. Om förvaltningsrätten skulle ha en annan uppfattning rörande förutsättningarna för tvångsvård enligt LVM än socialnämnden och brottmålsdomstolen kommer vården inte att genomföras.[125] Det kan också nämnas att den omständigheten att socialnämnden eller behandlingshemmet i yttrandet till domstolen förklarat att man tänker vidta eller inte vidta åtgärder för omhändertagande med stöd av LVM i och för sig inte medför någon skyldighet att handla i enlighet med yttrandet. Även om domstolen beslutar sig för att överlämna den tilltalade till vård enligt LVM kan, när åtgärden aktualiseras, nya omständigheter ha inträtt eller blivit kända som föranleder en annan bedömning.[126] Om det visar sig att vården inte

[122] Se prop. 1981/82:8 s. 74 f. samt prop. 1987/88:147 s. 44.
[123] Se prop. 1981/82:8 s. 75.
[124] Se prop. 1987/88:147 s. 53.
[125] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 600.
[126] Se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 31 kap 2 §.

kan genomföras kan rätten, efter ansökan av åklagaren, undanröja förordnandet om överlämnande till vård och döma till annan påföljd (38 kap. 2 § brottsbalken).

I 46 § LVM finns en särskild åtalsprövningsregel såvitt avser personer som har beretts vård med stöd av den lagen. Om en sådan person är misstänkt för brott, för vilket inte föreskrivs strängare straff än fängelse i ett år och som hör under allmänt åtal, samt har brottet begåtts innan vården påbörjades eller under vårdtiden, ska åklagaren pröva om åtal lämpligen bör ske. Statens institutionsstyrelse eller, om vården har upphört, socialnämnden ska då höras om det inte är obehövligt. Bestämmelsen innebär alltså att åtal kan underlåtas för vissa lindrigare brott som begåtts antingen innan någon togs in för vård enligt LVM eller under vårdtiden. Regleringen har motiverats främst av att det kan vara olämpligt att avbryta ett väl fungerande vårdprogram för att missbrukaren ska undergå straff. Det har också anförts att det kan uppfattas som orättvist mot den som just har avslutat en längre tids LVM-vård och som anstränger sig för att därefter medverka i frivillig vård att man inte tar hänsyn till det.[127]

Som nämnts ovan krävs det särskilda skäl för att besluta om överlämnande i fall där det för brottet är stadgat strängare straff än fängelse i ett år (31 kap. 2 § andra stycket). Med tanke på hur straffskalorna ser ut vid de vanligaste brotten innebär denna regel att tillämpningsområdet för överlämnande till vård enligt LVM är tämligen litet.[128] Någon begränsning med avseende på straffskalans minimum är inte stadgad. Överlämnande till vård enligt LVM är därför möjligt även vid bötesbrott.[129] I den juridiska litteraturen har dock anförts att det endast i rena undantagsfall är rimligt att tillämpa 31 kap. 2 § vid bötesbrottslighet. Vidare har konstaterats att det fall där det rent praktiskt kan förekomma att domstolen väljer överlämnande till vård enligt LVM i stället för att döma till skyddstillsyn är det, då den tilltalade redan är föremål för vård av detta slag eller socialnämnden står i omedelbart begrepp att ansöka hos förvaltningsrätten om LVM-vård eller redan har gjort det, men förvaltningsrätten ännu inte har hunnit avgöra frågan. Annars anges regelmässigt skyddstillsyn med en vårdföreskrift vara att föredra. Allmänt sett har också en ökad restriktivitet från kommunernas sida att ta initiativ till missbruksvård enligt

[127] Se prop. 1981/82:8 s. 105.
[128] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 601.
[129] Se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 31 kap. 2 §.

LVM kunnat noteras. Också härigenom minskas utrymmet för ett överlämnande. I praktiken sker överlämnande enligt denna bestämmelse numera endast i ett fåtal fall per år.[130] Under 2023 rörde det sig, enligt vad som framgår av Brås officiella statistik, om tio sådana fall och under 2022 om åtta fall.

Mot bakgrund av att överlämnade till vård enligt LVM inte används som påföljd i någon större utsträckning har Martin Borgeke och Mikael Forsgren ifrågasatt om överlämnandepåföljden verkligen försvarar sin plats i påföljdssystemet. Enligt dem skulle ett avskaffande av möjligheten att överlämna till vård enligt LVM som en brottspåföljd knappast få några negativa följder. I de fall där det inte anses att skyddstillsyn bör komma i fråga finns ju alltid möjligheten att döma till villkorlig dom. Det har anförts att ett sådant påföljdsval kan ha hyggliga skäl för sig om den tilltalade redan är föremål för åtgärder enligt LVM. För den lindrigare brottsligheten finns också alltid möjligheten att döma till böter. Författarna har dock konstaterat att det från domarhåll har framförts att, trots att överlämnande till vård enligt LVM sker sällan, påföljden bör behållas.[131]

Påföljdsutredningen föreslog i sitt betänkande *Nya påföljder* (SOU 2012:34) – som inte ledde till lagstiftning annat än i begränsade delar (se vidare avsnitt 5.4.1) – att överlämnande till vård enligt LVM inte längre skulle utgöra en påföljd för brott.

Samsjuklighetsutredningen föreslår i sitt slutbetänkande *Från delar till helhet – Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja* (SOU 2023:5) att en ny tvångsvårdslagstiftning ska utformas när det gäller personer som har skadligt bruk eller beroende. Enligt förslaget ska tvångsvård vid skadligt bruk eller beroende regleras i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och LVM upphävas. Som en följd av detta föreslås att också bestämmelsen i 31 kap. 2 § brottsbalken upphävs.[132]

Ungdomsövervakning

Som framgått ovan – och som även beskrivs i avsnitt 5.2.3 – finns det en särskild reglering om påföljder för unga lagöverträdare i 32 kap. brottsbalken.

[130] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 601 f. samt Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 31 kap. 2 §.
[131] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 602.
[132] Se SOU 2023:5 s. 205 ff.

Påföljden ungdomsövervakning regleras i 32 kap. 3 a § och i lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning. I 32 kap. 3 a § första stycket anges att den som har begått brott innan han eller hon fyllt 18 år får dömas till ungdomsövervakning om varken ungdomsvård eller ungdomstjänst är tillräckligt ingripande påföljder med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet.

Möjligheten att döma till ungdomsövervakning infördes den 1 januari 2021. Ett viktigt syfte med den nya påföljden var att ge domstolen möjlighet att vid allvarlig brottslighet och i graverande återfallssituationer välja ett påföljdsalternativ som är lämpligt och trovärdigt både i fråga om innehåll och ingripandegrad. För att säkerställa att påföljden har en tillräcklig ingripandegrad skulle den kunna straffmätas.[133] Genom ändringar som trädde i kraft den 2 januari 2022 förändrades reglernas tillämplighet i flera avseenden för gruppen 18–21 år.[134]

Enligt förarbetena bör ungdomsövervakning som utgångspunkt kunna väljas när det är fråga om brottslighet med ett straffmätningsvärde som överstiger sex månader men inte uppgår till mer än ett år.[135] Vidare bör, som nyss framgått, ungdomsövervakning kunna väljas i graverande återfallssituationer. Det kan då vara fråga om brottslighet med ett straffmätningsvärde som något understiger sex månader, men där även den unges tidigare brottslighet ska beaktas vid straffmätningen, vilket kan medföra att varken ungdomsvård eller ungdomstjänst bedöms vara tillräckligt ingripande. Även brottslighetens art bör kunna ha betydelse, låt vara att den betydelsen är mer begränsad än när det gäller vuxna lagöverträdare.[136]

Det uppställs inte något krav på samtycke från den unge eller dennes vårdnadshavare för att ungdomsövervakning ska kunna väljas som påföljd. Ett sådant påföljdsval ska inte heller styras av någon lämplighets- eller behovsbedömning. Lämplighetsaspekter som tar

[133] Se prop. 2019/20:118 s. 41.
[134] Se prop. 2021/22:17.
[135] Hovrätten för Västra Sverige anförde i sin dom den 10 januari 2022 i mål B 6218-21 att det dock inte finns något absolut hinder mot att döma till ungdomsövervakning vid högre straffmätningsvärden än som motsvarar ett år fängelse. I det målet bedömde hovrätten att det fanns alldeles särskilda skäl för att bestämma påföljden till ungdomsövervakning för brottslighet vars straffmätningsvärde uppgick till omkring ett år och två månader.
[136] Se prop. 2019/20:118 s. 42 f.

sikte på den unge och dennes personliga förhållanden kan dock ha betydelse för innehållet i verkställigheten (se nedan).[137]

Den som har fyllt 18 år när dom meddelas får dömas till ungdomsövervakning endast om det finns särskilda skäl för det. Den som har fyllt 21 år vid denna tidpunkt får inte dömas till ungdomsövervakning. (Se 32 kap. 3 a § andra stycket.) Särskilda skäl för att döma någon i åldersgruppen 18–20 år till ungdomsövervakning kan exempelvis vara att brottet begåtts före 18 års ålder och att det blir aktuellt att bestämma påföljden kort efter det att den unge fyllt 18 år. Regleringen överensstämmer i detta avseende med vad som gäller för ungdomstjänst.[138]

Rätten får bestämma tiden för ungdomsövervakning till lägst sex månader och högst ett år (3 a § tredje stycket). Domstolen reglerar alltså påföljdens ingripandegrad genom att bestämma ungdomsövervakningens längd. Tiden ska bestämmas i hela månader utifrån brottslighetens straffvärde och övriga omständigheter som påverkar straffmätningen.[139]

Den som döms till ungdomsövervakning ska medverka i verkställighetsplanering och följa det som anges i verkställighetsplanen (3 a § fjärde stycket). Av lagen om verkställighet av ungdomsövervakning framgår att det är Kriminalvården som ansvarar för verkställigheten (2 §). Kriminalvården upprättar en individuellt utformad verkställighetsplan efter utredning av den dömdes förhållanden och i samråd med den dömde (7, 10 och 11 §§). Verkställighetsplanen ska innehålla vissa obligatoriska delar. Den dömde ska regelbundet träffa en koordinator och ska normalt vara förbjuden att vistas utanför bostaden under helgnätter (14, 17 och 18 §§).[140] Som utgångspunkt ska inskränkningarna i rörelsefriheten kontrolleras med elektroniska hjälpmedel (19 §). Inskränkningarna kan minskas efter halva verkställighetstiden och upphöra helt efter två tredjedelar (20 §). Vidare ska den dömde vara förbjuden att under verkställigheten använda t.ex. narkotika och alkohol, samt vara skyldig att genomgå kontroller av

[137] Se a. prop. s. 42.
[138] Se a. prop. s. 130.
[139] Se a. prop. s. 43 f.
[140] Om ett sådant förbud (s.k. *helghemarrest*) inte bedöms lämpligt med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden eller om en annan inskränkning i rörelsefriheten annars bedöms vara mer ändamålsenlig, kan förbudet ibland i ersättas med ett förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, ett förbud att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område, eller en skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en särskilt angiven plats (18 § andra stycket lagen om verkställighet av ungdomsövervakning).

att drog- och alkoholförbudet efterlevs (14 och 22 §§). Utöver de nu nämnda obligatoriska delarna får verkställighetsplanen innehålla föreskrifter om boende, skolgång eller annan sysselsättning, fritid, missbruksbehandling, annan vård och behandling, och andra åtgärder som syftar till att förebygga att den dömde återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt (15 §). Enligt vad som framgår av förarbetena kan Kriminalvården i verkställighetsplanen ange exempelvis att den dömde ska medverka i behandling för drog- eller alkoholmissbruk, ha kontakt med psykolog eller terapeut eller delta i psykiatrisk behandling, om den dömde har särskilda behov av detta. Det kan även anges att den dömde ska genomgå program som bedrivs inom socialtjänsten eller Kriminalvården, t.ex. för dem som vill lämna kriminellt umgänge, eller att han eller hon ska delta i strukturerade samtal kring särskilda teman.[141]

Av 32 kap. 4 § första stycket brottsbalken framgår att rätten, på talan av åklagare, får undanröja en utdömd ungdomsövervakning om den dömde i väsentlig grad har åsidosatt sina skyldigheter. En ny påföljd ska då dömas ut. Vid lindrigare former av misskötsamhet kan det vara tillräckligt med en varning. Undanröjande kan ske även om påföljden av vissa andra skäl, som inte behöver ha att göra med den dömdes agerande, inte genomförs som planerat (andra stycket).

Som nämnts ovan under rubriken ”Verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll” är Kriminalvårdens erfarenheter av ungdomsövervakning positiva. Av myndighetens rapport *Två år med ungdomsövervakning*, 2023-04-12 (KV 2019–19240) framgår att under åren 2021 och 2022 dömdes ungdomsövervakning ut som påföljd i 149 fall och att 110 ungdomar genomförde eller påbörjade en ungdomsövervakning under samma tid. Endast i åtta fall hade påföljden undanröjts på grund av misskötsamhet. Det framgår också av rapporten att ungdomskoordinatorerna som arbetar med ungdomsövervakning tycker att arbetet med ungdomarna är meningsfullt och att de upplever att flera av ungdomarna gjort positiva förändringar under sin verkställighet.

Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare har i sitt delbetänkande (SOU 2024:39) lämnat förslag som innebär att ungdomsövervakning ska kunna användas i fler fall än i dag och inkludera fler kontrollmöjligheter. Därtill har utredningen föreslagit att det införs en ny påföljd – utvidgad ungdomsövervakning – som är förenad

[141] Se a. prop. s. 60 f.

med rörelseinskränkningar som övervakas med elektronisk kontroll. Enligt förslaget ska verkställighetsplaneringen vid utvidgad ungdomsövervakning göras på ungdomsavdelning i kriminalvårdsanstalt under en tid av två månader. Tiden för utvidgad ungdomsövervakning ska överstiga ett år och får bestämmas till högst tre år.

5.2.3 Val av påföljd

Reglerna om en och gemensam påföljd

Som nämnts i avsnitt 5.2.1 ska domstolen, sedan den fastställt brottslighetens straffvärde – eller i vissa fall straffmätningsvärde – välja påföljd.

Som huvudregel gäller att *ett* brott ska föranleda endast *en* påföljd (30 kap. 2 § brottsbalken). Från denna regel finns ett antal undantag. Det i praxis mest tillämpade undantaget finns i 27 kap. 2 § brottsbalken, av vilken följer att villkorlig dom i normalfallet ska förenas med böter. Som framgått av avsnitt 5.2.2 är även vissa andra påföljdskombinationer möjliga.

När någon vid samma tillfälle ska dömas för flera brott är utgångspunkten att en gemensam påföljd ska dömas ut för brotten (30 kap. 3 § brottsbalken). Frågan om hur straffet mäts ut vid flerfaldig brottslighet behandlas i kapitel 10 där vi också gör en översyn av regleringen i det avseendet.

Från regeln om gemensam påföljd finns ett antal undantag. Om det finns särskilda skäl, får rätten för ett eller flera brott döma till böter och samtidigt döma till annan påföljd för brottsligheten i övrigt. Vidare får rätten döma till fängelse för ett eller flera brott samtidigt som den dömer till villkorlig dom eller skyddstillsyn för brottsligheten i övrigt. (Se 30 kap. 3 § andra stycket.) Det sistnämnda undantaget kan aktualiseras exempelvis i den situationen att den tilltalade ska dömas dels för ett brott som med hänsyn till dess art påkallar ett kortare fängelsestraff, dels för annan brottslighet som inte ger skäl för en mer ingripande påföljd än villkorlig dom eller skyddstillsyn.[142]

Ett annat undantag från regeln om gemensam påföljd gäller påföljdsbestämningen i högre rätt. När högre rätt dömer för brott som prövats i flera domar i lägre rätt, ska brottsligheten i varje sådan dom leda till en särskild påföljd (30 kap. 3 § tredje stycket).

[142] Se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 30 kap. 3 §.

Valet mellan böter och en strängare påföljd

Det är straffvärdet (eller straffmätningsvärdet) som bildar utgångspunkten för domstolens påföljdsval. Som beskrivs närmare i kapitel 9 uttrycks detta normalt som ett antal dagsböter eller ett antal dagar, månader eller år fängelse. Om straffmätningsvärdet motsvarar allmänt fängelseminimum om 14 dagar eller mer brukar man tala om att brottet ligger på fängelsenivå.[143] Att brottets straffvärde når upp till den nivån innebär emellertid inte att fängelse med nödvändighet ska väljas som påföljd, utan ett fängelsestraff kan ersättas av andra påföljder, företrädesvis villkorlig dom eller skyddstillsyn (se vidare nedan).

Om straffmätningsvärdet motsvarar ett bötesstraff, dvs. om det understiger allmänt fängelseminimum, ska som regel böter dömas ut. Böter kan inte ersättas av en villkorlig dom eller en skyddstillsyn (27 kap. 1 § och 28 kap. 1 § brottsbalken). Däremot kan vissa av vårdpåföljderna aktualiseras även vid brott på bötesnivå. I huvuddelen av fallen är påföljdsbestämningen emellertid i princip redan färdig i och med att straffmätningsvärdet konstaterats ligga på en viss bötesnivå; straffet bestäms då till det antal dagsböter som straffmätningsvärdet ansetts motsvara.

Valet mellan fängelse och villkorlig dom eller skyddstillsyn

Presumtionen mot fängelse

De grundläggande bestämmelserna om valet mellan fängelse å ena sidan och villkorlig dom eller skyddstillsyn å den andra finns i 30 kap. 4 § brottsbalken. Av paragrafens första stycke framgår att rätten vid val av påföljd ska fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Därmed markeras att fängelse ska användas i sista hand. Innan fängelse väljs som påföljd ska rätten därför alltid pröva om inte villkorlig dom eller skyddstillsyn är en tillräcklig påföljd. Detta brukar uttryckas så att det finns en presumtion mot att bestämma påföljden till fängelse.[144]

Av 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken framgår också att domstolen ska beakta de s.k. billighetsskälen i 29 kap. 5 § brottsbalken, liksom om den tilltalade har medverkat till utredningen av brott i

[143] I SOU 2024:48 föreslås att allmänna fängelseminimum höjs till en månad.
[144] Se prop. 1987/88:120 s. 99.

enlighet med vad som anges i 29 kap. 5 a § (se vidare kapitel 12). Dessa omständigheter ska alltså inte bara beaktas vid straffmätningen utan även vid påföljdsvalet och kan således motivera att en mindre ingripande påföljd än fängelse döms ut.

De skäl som får åberopas för att välja fängelse som påföljd anges uttömmande i 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken. Dessa skäl är brottslighetens straffvärde och art samt att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott.

Brottslighetens straffvärde som skäl för fängelse

Den första omständigheten som kan ge skäl för att döma till fängelse är alltså att brottsligheten har ett högt straffvärde. Det ansågs i förarbetena inte lämpligt att ange en specifik gräns för hur högt straffvärdet ska vara för att motivera ett fängelsestraff. Som riktvärde angavs dock att en presumtion för att döma till fängelse föreligger för brott som vid straffvärdebedömningen anses medföra fängelse i ett år eller mer.[145] Förarbetsuttalandet har fått stort genomslag i praxis, där den angivna ettårspresumtionen tillämpas tämligen strikt.[146] Det kan dock noteras att presumtionen i allmänhet anses gälla i förhållande till det s.k. straffmätningsvärdet, dvs. till det lägre värde som blir resultatet av att den tilltalades ungdom och eventuella billighetsskäl har beaktats.[147] Presumtionen kan följaktligen sägas innebära att det för brottslighet vars straffmätningsvärde uppgår till fängelse i ett år eller mer normalt döms ut ett fängelsestraff – oberoende av brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet – såvida det inte finns särskilda skäl som med tillräcklig styrka talar för en annan påföljd (se vidare under rubriken ”Särskilda skäl för annan påföljd än fängelse”).[148]

Brottslighetens art som skäl för fängelse

Även brottslighetens art kan utgöra skäl för att välja fängelse som påföljd. Konstruktionen med artbrott infördes i samband med 1989 års påföljdsreform (prop. 1987/88:120) och knyter an till tidigare

[145] Se a. prop. s. 100.
[146] Se bl.a. Borgeke & Forsgren, a.a., s. 392.
[147] Se bl.a. ”Den positiva utvecklingen” NJA 2023 s. 1118 p. 9.
[148] Se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 30 kap. 4 §.

praxis enligt vilken vissa brott, främst av allmänpreventiva skäl, ansetts motivera fängelse trots att de inte har ett särskilt högt straffvärde.[149] Lagstiftningen har sin grund i att straffsystemets allmänpreventiva effekter ansågs kunna tillgodoses om en strängare påföljd regelmässigt tillämpades vid vissa brottstyper.[150]

Det anses i första hand vara en uppgift för lagstiftaren att i samband med tillkomsten av ny lagstiftning uttala sig om huruvida viss brottslighet utgör artbrott. Utrymmet för att genom rättsutveckling i praxis särbehandla ytterligare brottstyper får således antas vara begränsat. I vissa fall är det dock ofrånkomligt att domstolarna tar ställning till frågan oberoende av om lagstiftaren har gjort det.[151] I Högsta domstolens praxis återfinns också förhållandevis rikligt med uttalanden i frågan.

Enligt vad som framgår av förarbeten och praxis råder det således en mer eller mindre stark presumtion för fängelse med hänvisning till brottets art vid bl.a. grovt rattfylleri, grov vårdslöshet i trafik och narkotikabrott.[152] Detsamma gäller bl.a. i fråga om misshandel,[153] våld mot tjänsteman,[154] mened, övergrepp i rättssak[155] och skattebrott.[156] Förmögenhetsbrott, såsom stöld och bedrägeri, särbehandlas däremot mer sällan med hänvisning till brottslighetens art.[157]

Det är främst vid straffvärden under ett års fängelse som brottets art får betydelse för påföljdsvalet. Om straffvärdet överstiger denna nivå föreligger, som redan framgått, nämligen en presumtion för fängelse redan av detta skäl. Ett brott förlorar emellertid inte sin artbrottskaraktär bara för att straffvärdet är högt. Således räknas exempelvis rån och våldtäkt regelmässigt till arbrotten trots de höga minimistraffen för dessa brottstyper. Saken får betydelse när straffvärdet visserligen når upp till ett års fängelse, men då den tilltalades ungdom eller billighetsskäl – eller med andra ord straffmätningvärdet – föranleder ett kortare straff. I dessa fall kan således brottets art medföra att det likväl finns skäl att bestämma påföljden till fängelse.[158]

[149] Se a. prop. s. 100.
[150] Se ”De kinesiska kullagren” NJA 2014 s. 559 p. 22 samt jfr prop. 1987/88:120 s. 35 och prop. 1997/98:96 s. 116.
[151] Se bl.a. NJA 2002 s. 265 och ”De kinesiska kullagren” p. 31.
[152] Se bl.a. prop. 1993/94:44 s. 34 f. och ”Den positiva utvecklingen” p. 10 och 11 med hänvisningar.
[153] Se t.ex. prop. 1992/93:141 s. 28 f. och NJA 2000 s. 17 III.
[154] Se bl.a. NJA 2000 s. 116.
[155] Se bl.a. NJA 2001 s. 913, NJA 2007 s. 624, prop. 1997/98:96 s. 116 och prop. 2021/22:186 s. 40.
[156] Se bl.a. NJA 2003 s. 499.
[157] Se ”Den positiva utvecklingen” p. 11. Jfr dock ”Fickstölden” NJA 2009 s. 559.
[158] Se t.ex. Jareborg & Zila, Straffrättens påföljdslära (2022, version 7, JUNO), s. 47.

Vilka faktorer som kan tala för att ett visst brott bör särbehandlas i påföljdshänseende på grund av dess art är svårt att säga generellt. Av förarbetena kan slutsatsen dras att det åtminstone delvis är fråga om andra förhållanden än sådana som inverkar på straffvärdet. Det kan handla om att den aktuella brottstypen blivit mera utbredd eller elakartad eller att den visat sig svår att förebygga eller upptäcka. Andra relevanta omständigheter kan vara att brottstypen innefattar ett angrepp på den personliga integriteten eller ett åsidosättande av respekten för rättsväsendet och dess företrädare eller att den påverkar möjligheterna att upprätthålla straffsystemets effektivitet.[159] Enligt vad Högsta domstolen uttalat i rättsfallet ”De kinesiska kullagren” NJA 2014 s. 559 (p. 32) ligger det nära till hands att se det så, att det rör sig om det särskilda behovet av normbildning som den aktuella brottstypen kan föranleda. Behovet av normbildning kan, enligt vad Högsta domstolen vidare uttalade, ha sin grund exempelvis i att det typiskt sett rör sig om svårupptäckta brott eller att brottstypen innefattar en samhällsfara som inte reflekteras på annat sätt vid påföljdsbestämningen.

Frågan om ett brott ska anses vara av den arten att ett fängelsestraff är påkallat kan emellertid inte enbart avgöras med ledning av den aktuella brottstypen. Denna kan visserligen sägas bilda utgångspunkten för bedömningen, men även brottslighetens karaktär i det särskilda fallet och omständigheterna kring brottet är av betydelse. Utrymmet för individuella bedömningar skiftar dock beroende på brottstypen. Medan gärningar som faller in under vissa brottstyper i princip regelmässigt anses vara av sådan art att det finns skäl att bestämma påföljden till fängelse, såsom vid mened och grovt rattfylleri, anses gärningar inom vissa andra brottstyper i stort sett aldrig vara av det slaget. Styrkan i de skäl som talar för fängelse med hänvisning till brottets art varierar således, såväl mellan brottstyper som inom en och samma brottstyp.[160] Saken har också uttryckts så, att olika brott – med utgångspunkt i vilken typ av brott som det rör sig om – har olika artvärde. Med artvärde avses alltså styrkan av skälen för fängelse med hänsyn till brottslighetens art i ett visst fall.[161]

Som vi återkommer till i det följande samspelar brottslighetens art också med dess straffvärde. Om straffvärdet är lågt krävs det således

[159] Se bl.a. prop. 1987/88:120 s. 100, prop. 1997/98:96 s. 117 och Borgeke & Forsgren, a.a., s. 405 ff.
[160] Se bl.a. ”Meneden om misshandeln i Bjuv” NJA 1999 s. 561 och ”De kinesiska kullagren” p. 26.
[161] Se ”De kinesiska kullagren” p. 26 och 27.

mer av brottslighetens art för att presumtionen mot fängelse ska brytas och vice versa. När brottslighetens straffmätningsvärde motsvarar fängelse i sex månader eller mer, och brottslighetens art talar för att ett fängelsestraff ska väljas, krävs alldeles särskilda skäl för att välja annan påföljd än fängelse och det gäller även om brottslighetens art bara i mindre grad talar för fängelse.[162]

Tidigare brottslighet som skäl för fängelse

Som skäl för fängelse kan slutligen den tilltalades tidigare brottslighet beaktas. Med tidigare brottslighet avses sådana brott som den tilltalade tidigare har lagförts för. Har det inte skett någon lagföring mellan brotten är det i stället fråga om flerfaldig brottslighet, som behandlas enligt helt andra principer (se vidare kapitel 10).

Liksom när det gäller inverkan av brottets art kan skälen för fängelse med hänvisning till att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott vara olika starka. En omständighet av stor betydelse är tidsfaktorn. Ju snabbare någon återfaller, desto större anledning finns det att skärpa påföljden. Omvänt innebär detta att ju längre tid som har förflutit mellan brotten (eller mellan återfallet och den tidigare domen alternativt frigivningen från det tidigare fängelsestraffet), desto svagare är skälen för att beakta den tidigare brottsligheten vid påföljdsvalet.[163] Som en riktlinje har i doktrinen angetts att brott som ligger mer är fyra år tillbaka i tiden normalt inte bör tillmätas någon betydelse.[164]

En annan omständighet som brukar vägas in i bedömningen är förhållandet mellan brotten. Är det fråga om likartad brottslighet talar det i större utsträckning för en skärpning av straffet än om brotten är helt olikartade. Även brottslighetens allvar är av betydelse. Ju allvarligare brottslighet, desto starkare är skälen för att låta tidigare brottslighet påverka påföljdsvalet. Någon riktlinje gällande vid vilka straffvärden som en påföljdsskärpning här kan aktualiseras har dock inte angetts i förarbetena.[165]

---

[162] Se t.ex. ”Den positiva utvecklingen” p. 10–12.
[163] Se prop. 1987/88:120 s. 101, Borgeke & Forsgren, a.a., s. 445 och Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 30 kap. 4 §.
[164] Se Borgeke & Forsgren, a.a., a.s.
[165] Se prop. 1987/88:120 s. 101, Borgeke & Forsgren, a.a., s. 445 f. och Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 30 kap. 4 §.

En sammanvägning av de skäl som talar för fängelse

Som redan framgått kan skälen för fängelse, brottslighetens straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet, föreligga i olika kombinationer och i större eller mindre utsträckning påverka påföljdsvalet. Vid bedömningen av om den ursprungliga presumtionen mot fängelse ska anses bruten måste således de olika skälen – sedan de värderats var för sig – vägas samman. Detta innebär att om straffvärdet är lågt, krävs det mer av brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet för att presumtionen mot fängelse ska brytas. Om däremot straffvärdet närmar sig ett år krävs visserligen fortfarande att brottslighetens art eller den tidigare brottsligheten ska kunna tillmätas betydelse, dock inte med samma styrka.[166] Högsta domstolen har också i flera rättsfall uttalat att ju högre straffvärdet är desto mindre krävs det för att brottslighetens art ska anses vara tillräckligt för att motivera ett fängelsestraff.[167]

Särskilda skäl för annan påföljd än fängelse

Om rätten kommer fram till att det finns skäl för att välja fängelse som påföljd ska den göra en ny prövning om det finns särskilda skäl för att ändå bestämma påföljden till villkorlig dom eller skyddstillsyn. Några absoluta riktlinjer för hur den bedömningen ska göras finns inte utan resultatet måste alltid bero på en avvägning mellan skälen för olika påföljder.[168]

En utgångspunkt är att ju starkare presumtionen för fängelse är, desto starkare skäl krävs för att bryta den presumtionen. Om skälen mot fängelse – eller för en icke frihetsberövande påföljd – är särskilt starka eller om det samtidigt finns flera förhållanden som utgör skäl för att välja en icke frihetsberövande påföljd, kan det leda till att även en stark presumtion för fängelse bryts.[169]

De särskilda skälen för att välja en icke frihetsberövande påföljd i stället för ett fängelsestraff återfinns i 30 kap. 7 § andra stycket och 9 § andra stycket brottsbalken. Där framgår att ett sådant skäl kan vara att det finns förutsättningar att förena den villkorliga domen eller skyddstillsynen med en föreskrift om samhällstjänst. När det

[166] Se prop. 1987/88:120 s. 100 och Borgeke & Forsgren, a.a., s. 446 ff.
[167] Se bl.a. NJA 2008 s. 653 och NJA 2019 s. 1032.
[168] Se ”Den positiva utvecklingen” p. 15 och jfr prop. 1987/88:120 s. 105 f.
[169] Se ”Den positiva utvecklingen” p. 18.

gäller skyddstillsyn kan ett annat sådant skäl vara att påföljden kan kombineras med en föreskrift om s.k. kontraktsvård. Beroende på omständigheterna kan det i dessa fall följaktligen finnas utrymme för en icke frihetsberövande påföljd, eftersom nämnda föreskrifter kan göra denna till ett tillräckligt ingripande alternativ till fängelse. Som nämnts i avsnitt 5.2.2 tillämpas samhällstjänst normalt vid straffvärden som motsvarar fängelse upp mot ett år, medan kontraktsvård inte är uteslutet när längden av det fängelsestraff som annars skulle ha dömts ut hade varit upp mot två års fängelse, i undantagsfall också något längre.[170]

Beträffande skyddstillsyn anges i 30 kap. 9 § andra stycket, som också framgått av avsnitt 5.2.2, två ytterligare skäl som kan medföra att en presumtion för fängelse bryts. Det ena är när en påtaglig förbättring har skett av den tilltalades personliga eller sociala förhållanden i något hänseende som kan antas ha haft samband med hans eller hennes brottslighet (punkten 1). Det andra är när den tilltalade undergår behandling för missbruk eller annat förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet (punkten 2). Dessa båda skäl avser att omfatta de fall där en framgångsrikt genomförd eller påbörjad rehabilitering skulle spolieras eller allvarligt försvåras av ett fängelsestraff. Syftet med regleringen är framför allt att man inte ska behöva avbryta en utveckling eller en pågående behandling som är önskvärd, också från samhällssynpunkt.[171] Det finns i förarbetena inte några utgångspunkter angivna för det straffvärdemässiga tillämpningsområdet för skyddstillsyn i nyss nämnda situationer. Enligt vad som framgår av rättsfallet ”Den positiva utvecklingen” NJA 2023 s. 1118 (p. 22) måste skyddstillsyn i dessa fall dock kunna komma i fråga vid straffvärden som överstiger fängelse i ett år.

På liknande sätt som när det gäller de skäl som talar för fängelse måste skälen mot fängelse vägas samman. En omständighet som i sig är otillräcklig för att bryta en presumtion för fängelse kan således i förening med andra omständigheter göra det möjligt att välja en icke frihetsberövande påföljd. Exempelvis kan en påtaglig förbättring av den tilltalades personliga och sociala situation, tillsammans med det förhållandet att en påtänkt skyddstillsyn kan göras mer ingripande

[170] Se ”Den positiva utvecklingen” p. 26 och 29 samt jfr prop. 1986/87:106 s. 36 och prop. 1997/98:96 s. 88 ff.
[171] Se ”Den positiva utvecklingen” p. 19.

genom att den förenas med samhällstjänst, innebära att det finns utrymme för en sådan påföljdskombination.[172]

Det bör avslutningsvis noteras att bestämmelserna i 30 kap. 7 § andra stycket och 9 § andra stycket inte uttömmande reglerar i vilka fall det kan finnas anledning att frångå en presumtion för fängelse. Att exempelvis billighetsskälen kan beaktas i lindrande riktning vid påföljdsvalet framgår redan av den grundläggande bestämmelsen i 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken. För en närmare redogörelse för billighetsskälens betydelse i detta avseende hänvisas till kapitel 12. I detta sammanhang bör också möjligheten att förena en skyddstillsyn med ett kortare fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § brottsbalken nämnas. I likhet med kontraktsvårdsfallen kan en sådan påföljdskombination – när den kan anses tillräckligt ingripande och det i det enskilda fallet finns starka skäl för det – väljas i stället för ett längre fängelsestraff (se vidare om denna påföljdskombination i avsnitt 5.2.2).

Valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn

Om det inte finns skäl att välja fängelse som påföljd utifrån straffmätningsvärde, art eller återfall, står påföljdsvalet (såvida inte någon av vårdpåföljderna är aktuell) mellan villkorlig dom och skyddstillsyn. Förutsättningarna för att döma till endera av dessa påföljder framgår av 30 kap. 7 § första stycket respektive 9 § första stycket brottsbalken och har beskrivits närmare i avsnitt 5.2.2. När det gäller valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn har Högsta domstolen uttalat att innebörden av nämnda bestämmelser får antas vara att villkorlig dom är utesluten endast i de fall då det finns särskild anledning att befara att den dömde kan komma att återfalla, medan skyddstillsyn är utesluten endast om det helt saknas anledning att anta att påföljden kan bidra till att den dömde avhåller sig från fortsatt brottslighet. Detta innebär att det i många fall finns möjlighet att bestämma påföljden till såväl villkorlig dom som skyddstillsyn. Det avgörande för påföljdsvalet blir då lämplighetsöverväganden av olika slag.[173]

Ytterligare en faktor som kan påverka valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn är i vilken mån respektive påföljd kan ersätta ett fängelsestraff. Som angetts i avsnitt 5.2.2 är villkorlig dom och skydds-

[172] Jfr det ovan nämnda rättsfallet ”Den positiva utvecklingen”.
[173] Se ”Socialkontorsfallet ” NJA 2000 s. 314, ”Skärtorsdagsdomen” NJA 2008 s. 359 och ”De kinesiska kullagren” NJA 2014 s. 559.

tillsyn formellt sett likställda i ingripandegrad. I praktiken är skyddstillsyn generellt sett dock en mer ingripande påföljd. Till detta kommer bl.a. att skyddstillsynen i större utsträckning kan förenas med olika slags föreskrifter som kan ge påföljden ytterligare skärpa. Följden av detta är att det finns ett större utrymme för att använda skyddstillsyn än villkorlig dom som alternativ till fängelse.[174]

Påföljdsvalet för vissa grupper av lagöverträdare

Inledande anmärkningar

För vissa grupper av lagöverträdare finns särskilda regler för påföljdsvalet, liksom särskilda påföljder som är speciellt anpassade för den aktuella gruppens förutsättningar och behov. Dessa påföljder går gemensamt under benämningen *överlämnande till särskild vård* och tar sikte på lagöverträdare som är unga, lider av en allvarlig psykisk störning eller är missbrukare. Eftersom påföljdsreglerna beträffande de två förra kategorierna uttryckligen är undantagna från vårt uppdrag kommer vi här endast mycket kort att redogöra för dessa. För en närmare beskrivning av den särreglering som kan aktualiseras i fråga om missbrukare hänvisas till avsnitt 5.2.2, under rubriken ”Överlämnande till särskild vård av missbrukare”.

Unga lagöverträdare

De särskilda reglerna om påföljdsvalet och påföljderna för unga lagöverträdare finns i 30 kap. 5 § och 32 kap. brottsbalken. Delvis gäller olika regler för åldersgrupperna 15–17 år och 18–20 år.

För *lagöverträdare som är under 18 år* vid tidpunkten för lagföringen bestäms påföljden normalt till någon av de särskilda ungdomspåföljderna i 32 kap. brottsbalken – ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning – eller till böter. Innebörden av och förutsättningarna för ungdomsövervakning har beskrivits i avsnitt 5.2.2. För motsvarande beskrivning av övriga ungdomspåföljder kan hänvisas till Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdares delbetänkande *Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga* (SOU 2024:39). Här ska endast nämnas att påföljdsvalet för

[174] Se bl.a. ”Socialkontorsfallet”.

de omyndiga lagöverträdarna, liksom för de äldre, styrs av brottslighetens straffmätningsvärde och art och den tilltalades tidigare brottslighet. Påföljden måste således alltid vara tillräckligt (men får inte vara alltför) ingripande med hänsyn till dessa omständigheter. I många fall är även den unges vårdbehov av betydelse för påföljdsvalet.

För den som har begått brott före 18 års ålder får fängelse väljas som påföljd endast om det finns synnerliga skäl (30 kap. 5 § brottsbalken). Domstolarna brukar anse att synnerliga skäl föreligger när straffmätningsvärdet, dvs. straffvärdet minskat med den i 29 kap. 7 § brottsbalken stadgade ungdomsreduktionen, motsvarar fängelse i ett år eller mer – eller när straffmätningsvärdet är lägre men i kombination med brottslighetens art eller återfall motiverar fängelse.[175] Om domstolen anser att kravet på synnerliga skäl är uppfyllt ska påföljden dock i första hand bestämmas till sluten ungdomsvård (se 32 kap. 5 § brottsbalken). Här ska noteras att det inom Regeringskansliet för närvarande bereds ett förslag enligt vilket unga lagöverträdare framöver i stället ska dömas till fängelse, men straffen verkställas på särskilda ungdomsavdelningar på Kriminalvårdens befintliga anstalter.[176]

För *lagöverträdare som fyllt 18 men inte 21 år* vid tidpunkten för lagföringen kan det endast i vissa undantagsfall bli aktuellt att döma till någon av de särskilda ungdomspåföljderna. I stället används normalt de påföljder som gäller för andra vuxna lagöverträdare. Beträffande den som begått brott i åldern 18–21 år fanns tidigare ett krav på särskilda skäl för att döma till fängelse. Efter en lagändring 2022 (prop. 2021/22:17) gäller inte längre några särskilda begränsningar i möjligheten att döma till fängelse för denna ålderskategori.

Rättspsykiatrisk vård

I 30 kap. 6 § och 31 kap. 3 § brottsbalken finns bestämmelser om påföljdsval för lagöverträdare som lider, eller vid gärningstillfället led, av en allvarlig psykisk störning.

Bestämmelsen i 30 kap. 6 § brottsbalken ställer upp en presumtion mot att påföljden bestäms till fängelse för den som har begått brottet under påverkan av en allvarlig psykisk störning. I det fallet ska

[175] Se SOU 2018:85 s. 127 samt jfr bl.a. Ågren, Brottsbalk (1962:700), 30 kap. 5 §, avsnitt 2.2, Synnerliga skäl (omyndiga lagöverträdare), Lexino 2020-01-01 (JUNO).
[176] Se SOU 2023:44.

domstolen i första hand välja en annan påföljd. Endast om det finns synnerliga skäl får fängelse dömas ut. Vid bedömningen av om det finns sådana skäl ska beaktas om brottet har ett högt straffvärde, om den tilltalade vid tidpunkten för domen saknar eller har ett begränsat behov av psykiatrisk vård, om den tilltalade i anslutning till brottet själv har vållat sitt tillstånd genom rus eller på något annat liknande sätt, samt omständigheterna i övrigt. Om den tilltalade till följd av den psykiska störningen har saknat förmåga att inse gärningens innebörd eller att anpassa sitt handlande efter en sådan insikt, får rätten döma till fängelse endast om den tilltalade i anslutning till brottet själv har vållat sitt tillstånd.

I 31 kap. 3 § regleras möjligheten att döma till rättspsykiatrisk vård. En första förutsättning är att den tilltalade vid tillfället för domen lider av en allvarlig psykisk störning. Dessutom krävs att påföljden inte kan stanna vid böter och att det med hänsyn till gärningsmannens psykiska tillstånd och personliga förhållanden i övrigt är påkallat att han eller hon är intagen på en sjukvårdsinrättning för psykiatrisk vård, som är förenad med frihetsberövande och annat tvång. Under vissa förutsättningar får domstolen i anslutning till en sådan påföljd besluta om särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Om det med hänsyn till gärningsmannens tidigare brottslighet eller av andra särskilda skäl är påkallat, får rätten i samband med överlämnande till rättspsykiatrisk vård också döma till annan påföljd, dock inte till fängelse eller överlämnande till annan särskild vård.

5.2.4 Ny påföljdsbestämning efter en tidigare dom

Ny och nyupptäckt brottslighet

I 34 kap. brottsbalken finns regler om hur påföljden ska bestämmas när den tilltalade döms för ytterligare brott som begåtts antingen före en tidigare dom eller efter en tidigare dom, men innan påföljden helt verkställts eller annars har upphört.

Kapitlet fick sin nuvarande utformning genom en lagändring 2016 som innebar att regleringen gjordes mer konsekvent i fråga om hur brott som utgör återfall ska behandlas (prop. 2015/16:151). Det gjordes då en tydlig åtskillnad mellan s.k. nyupptäckt och ny brottslighet. Med *nyupptäckt brott* avses ett brott som är begånget före en

redan meddelad fällande dom. Påföljden ska då i princip bestämmas som om den tidigare och den tillkommande brottsligheten bedömts i ett sammanhang, enligt de regler om gemensam straffmätning som gäller vid flerfaldig brottslighet. Med *nytt brott* avses ett brott som är begånget efter en tidigare dom men innan den utdömda påföljden helt har verkställts eller annars upphört. Det nya brottet är därmed att betrakta som återfall i brott och ska behandlas enligt de principer som gäller i sådana fall.

Brytpunkten för bedömningen av om ett tillkommande brott är att betrakta som nytt eller nyupptäckt är den först meddelade (tidigare) domen som är fällande. Om tingsrättens dom i det tidigare målet är fällande är alltså tidpunkten för den domen styrande, och det även om domen överprövas i högre instans efter överklagande. Om emellertid tingsrätten först har ogillat åtalet men hovrätten meddelar en fällande dom, utgör tidpunkten för hovrättens dom brytpunkten.[177]

Närmare om reglernas tillämpningsområde

Tillämpningsområdet för bestämmelserna i 34 kap. brottsbalken framgår av kapitlets 1 §. Där kan för det första utläsas att reglerna gäller när påföljden i den tidigare domen bestämts till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning eller sluten ungdomsvård. Utanför regleringen faller således tidigare domar där påföljden bestäms till böter eller överlämnande till annan särskild vård. Det krävs inte att den tidigare domen har fått laga kraft. Även överklagade domar kan alltså medföra att reglerna i 34 kap. ska tillämpas.[178]

För det andra förutsätts, som redan framgått, att den tillkommande brottsligheten begåtts antingen före den tidigare domen eller efter den domen, men innan påföljden helt verkställts eller annars har upphört. När den sistnämnda tidpunkten infaller är beroende av vilken påföljd det rör sig om och är inte alltid helt lätt att avgöra. När det gäller fängelse är det vanliga emellertid att påföljden upphör när prövotiden för villkorligt medgiven frihet har gått ut, under

[177] Se ”Brevinkastet” NJA 2018 s. 574 p. 36 och jfr prop. 2015/16:151 s. 35 och 87.
[178] Här kan nämnas att det i 34 kap. 6 § brottsbalken finns en regel som innebär att frågan om påföljd, efter anmälan från åklagaren, i vissa fall kan prövas på nytt när påföljden ändrats av högre rätt.

förutsättning att denna inte längre kan förverkas. Beträffande villkorlig dom och skyddstillsyn upphör dessa påföljder typiskt sett när prövotiden har löpt ut. Vad slutligen gäller ungdomspåföljderna upphör dessa som regel när ungdomskontraktet eller vårdplanen fullföljts (ungdomsvård), när alla ungdomstjänsttimmar genomförts (ungdomstjänst), när tiden för övervakning löpt ut (ungdomsövervakning) eller när vårdtiden upphört (sluten ungdomsvård).

I vissa fall ska även utländska avgöranden beaktas vid tillämpningen av reglerna i 34 kap. brottsbalken.[179] Bestämmelserna är tillämpliga också i högre rätt.

När reglerna i 34 kap. är tillämpliga ges tre möjliga sätt för domstolen att hantera den tillkommande brottsligheten på: att bestämma en ny påföljd, att meddela en s.k. konsumtionsdom eller att undanröja den tidigare påföljden och bestämma en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten.

Ny påföljd

Oavsett om det rör sig om ny eller nyupptäckt brottslighet är huvudregeln, enligt 34 kap. 1 § första stycket, att domstolen ska bestämma en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten. En konsekvens av denna ordning är att flera påföljder kan komma att verkställas parallellt.

När den nya påföljden avser nyupptäckt brottslighet ska domstolen, enligt 2 §, iaktta att påföljderna tillsammans inte överstiger vad som skulle ha dömts ut för den samlade brottsligheten. Domstolen får då döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet.

Således ska, som också berörts ovan, straffvärdebedömningen i dessa fall avse den samlade brottsligheten och ske i enlighet med vad som anges i 29 kap. 1 § och principerna för straffmätning vid flerfaldig brottslighet. Med andra ord ska asperationsprincipen tillämpas (se vidare kapitel 10). Om ett fängelsestraff ska dömas ut, ska domstolen alltså ta hänsyn till vad straffets längd skulle ha blivit om domstolen haft att på en gång bestämma straffet både för de brott som prövas i det aktuella målet och de brott som det har dömts för i den eller de tidigare domar som ska beaktas. I allmänhet innebär det att ett fängelsestraff som döms ut med tillämpning av 34 kap. 2 §

[179] Se bl.a. ”Rambeslut och nyupptäckt brott” NJA 2022 s. 227.

blir lägre än vad det skulle ha blivit om den bestämmelsen inte hade varit tillämplig.[180]

Undantag från huvudregeln om att en ny påföljd ska bestämmas finns i 3 och 4 §§. I dessa bestämmelser anges förutsättningarna för att meddela en s.k. konsumtionsdom – dvs. att besluta att den tidigare utdömda påföljden ska avse också den tillkommande brottsligheten – eller för att undanröja den tidigare utdömda påföljden och döma till en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten.

Ytterligare ett undantag finns i 1 § tredje stycket, där det framgår att en konsumtionsdom är den enda möjligheten när den dömde undergår fängelse på livstid.

Konsumtionsdom

I 34 kap. 3 § regleras förutsättningarna för att meddela en konsumtionsdom. Av första stycket framgår att en sådan dom får meddelas endast om det är fråga om nyupptäckt brottslighet. Ytterligare en förutsättning är att brottsligheten, vid en jämförelse med den brottslighet som omfattas av den tidigare domen, med hänsyn till påföljden är utan nämnvärd betydelse.

I motiven sägs att endast om det kan konstateras att påföljden i den första processen hade blivit lika ingripande eller endast obetydligt mer ingripande även om det tillkommande brottet hade ingått i bedömningen av det samlade straffvärdet kan det sägas vara utan nämnvärd betydelse i paragrafens mening. Om den tidigare påföljden är ett fängelsestraff på flera år bör, enligt vad som anförs i motiven, ett nyupptäckt brott kunna anses vara utan nämnvärd betydelse om straffvärdet uppgår till någon eller ett par månader. Om däremot det tidigare fängelsestraffet understiger ett år kan inte samma bedömning göras. I sådant fall bör endast brott vars straffvärde understiger fängelse en månad eller ligger på bötesnivå kunna anses vara utan nämnvärd betydelse. I motiven anges vidare att i det fallet den tidigare påföljden är villkorlig dom eller skyddstillsyn krävs att domstolen – om den även haft att ta ställning till den tillkommande brottsligheten – inte hade valt en annan påföljd eller ansett det nödvändigt att förena påföljden med t.ex. böter eller samhällstjänst enligt bestämmelserna i 27 och 28 kap. brottsbalken. Avgörande är alltså om den

[180] Se ”GPS-puckarna” NJA 2020 s. 703 p. 27.

utdömda påföljden hade ansetts tillräckligt ingripande även om det tillkommande brottet hade ingått i bedömningen.[181]

Av paragrafens andra stycke framgår att utrymmet för att meddela en konsumtionsdom är större beträffande ungdomspåföljderna.

Som angetts ovan är en konsumtionsdom den enda möjliga lösningen när den dömde undergår fängelse på livstid (34 kap. 1 § tredje stycket).

Undanröjande av tidigare påföljd

I 34 kap. 4 § regleras möjligheten att undanröja en tidigare utdömd påföljd och döma till en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Förutsättningarna är, enligt paragrafens första stycke, att det finns särskilda skäl för ett sådant beslut, att den tidigare domen har fått laga kraft och att domen meddelas innan den tidigare påföljden helt har verkställts.

Särskilda skäl avser i första hand situationer när den senare domen innebär att påföljden i den första domen inte kan verkställas. Om ett undanröjande av den tidigare påföljden inte sker i en sådan situation kommer den dömde i praktiken att undgå påföljd för den brottslighet som omfattas av den tidigare domen. I mer sällsynta fall kan även praktiska eller humanitära skäl hänförliga till den dömde motivera ett undanröjande av den tidigare domen.[182]

Ett undanröjande kan ske vid såväl ny som nyupptäckt brottslighet. På liknande sätt som när en ny påföljd döms ut enligt 1 § aktualiserar de olika kategorierna dock olika principer för straffmätningen när den gemensamma påföljden bestäms. Är det fråga om nyupptäckt brottslighet ska det göras en gemensam straffmätning med tillämpning av asperationsprincipen, medan ny brottslighet i stället ska behandlas som ett återfall.[183]

När påföljden för den samlade brottsligheten bestäms ska domstolen vidare ta skälig hänsyn till vad den dömde har undergått till följd av den tidigare domen. Rätten får då döma till fängelse på kortare tid än vad som är föreskrivet för brottet. (Se andra stycket.) Dessutom ska domstolen i vissa fall beakta en eventuell uppgift i den tidigare

[181] Se prop. 2015/16:151 s. 89.
[182] Se a. prop. s. 90 f.
[183] Se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 34 kap. 4 § och jfr a. prop. s. 91.

domen om vilken strafflängd som skulle ha dömts ut om påföljden då hade bestämts till fängelse (tredje stycket).

Något om tillämpningen i högre rätt

När reglerna i 34 kap. brottsbalken fick sin nuvarande utformning infördes samtidigt en ny bestämmelse i 30 kap. 3 § tredje stycket som utgör ett avsteg från regeln om gemensam påföljd i vissa fall vid prövningen i högre rätt. Bestämmelsen tillkom för att ordningen med skärpt ingripande vid återfall ska upprätthållas även efter överklagande.

Enligt den nämnda bestämmelsen ska högre rätt vid samtidig överprövning av flera underrättsdomar döma ut en påföljd för brottsligheten i varje dom. Om en person av tingsrätten först döms till villkorlig dom och dagsböter för viss brottslighet och därefter för ny brottslighet till exempelvis villkorlig dom och samhällstjänst, ska alltså hovrätten – även om båda tingsrättsdomarna överklagas – inte döma ut en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. I stället ska rätten döma ut en påföljd för brotten i den första tingsrättsdomen och en påföljd för brotten i den andra tingsrättsdomen. Rätten har då möjlighet att tillämpa 34 kap. 3 och 4 §§ brottsbalken på motsvarande sätt som underrätten i den dom som prövats i respektive fall.[184]

Ytterligare en situation som ska tas upp i detta sammanhang är när det vid hovrättens prövning har tillkommit lagförda brott som har begåtts före eller efter tingsrättens dom. Enligt vad Högsta domstolen har slagit fast i rättsfallet ”Brevinkastet” NJA 2018 s. 574 ska 34 kap. brottsbalken inte tillämpas vid hovrättens påföljdsbestämning i ett sådant fall.[185]

Förverkande av villkorligt medgiven frihet

I 34 kap. 5 § brottsbalken finns bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet. Förverkandemöjligheten aktualiseras i de fall domstolen bestämmer en ny påföljd enligt 1 § eller meddelar en konsumtionsdom enligt 3 §. Vidare förutsätts att den tilltalade fri-

[184] Se a. prop. s. 85.
[185] Se p. 44 i rättsfallet.

getts villkorligt från fängelse och att den tillkommande brottsligheten har begåtts under den prövotid som därefter gäller.

När de nyss nämnda förutsättningarna är uppfyllda är huvudregeln att hela den villkorligt medgivna friheten ska förverkas. Endast om det finns särskilda skäl kan förverkande underlåtas helt eller delvis. Som särskilda skäl får domstolen beakta

1. om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet,
2. om lång tid har förflutit mellan brotten, eller
3. om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt.

Om domstolen inte beslutar om förverkande kan den i stället under vissa förutsättningar förordna om vissa andra åtgärder, bl.a. övervakning eller förlängning av prövotiden. Den kan också meddela en varning. (Se 34 kap. 5 § tredje stycket.)

5.3 Ordningen i några andra europeiska länder

5.3.1 Inledning

Enligt direktiven för vår utredning ska vi göra de internationella jämförelser som kan anses vara relevanta, varvid de nordiska ländernas regleringar särskilt bör uppmärksammas. Det anges att vi i det sammanhanget ska undersöka och beskriva hur påföljdssystemet är utformat i några länder som är jämförbara med Sverige, däribland de nordiska länderna, Tyskland och Storbritannien.

I det här avsnittet beskriver vi huvuddragen i de nämnda ländernas regelverk på påföljdsområdet. Beskrivningen är avgränsad till vad som gäller för vuxna lagöverträdare. Fokus ligger på möjligheten att skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff under en prövotid. Det bör påpekas att redogörelsen inte omfattar varje detalj eller förekommande undantag, utan syftar till att ge en övergripande bild.

5.3.2 Danmark

Enligt den danska strafflagen[186] är de allmänna straffen fängelse och böter (§ 31). Om rätten finner att det inte är nödvändigt att ett fängelsestraff verkställs ska den, enligt § 56, i domen förordna att verkställigheten skjuts upp och bortfaller vid prövotidens utgång (*villkorligt fängelse*). Det finns inte någon lagstadgad övre gräns för hur långa fängelsestraff som kan skjutas upp. Enligt vad som framgår av praxis och förarbeten är dock utgångspunkten att villkorligt fängelse kan användas vid strafftider upp till ett år och sex månader, eventuellt med villkor om samhällstjänst (se nedan), om den tilltalade inte tidigare har dömts till villkorligt eller ovillkorligt fängelse för liknande brottslighet. Beroende på omständigheterna, däribland brottets allvar, kan villkorligt fängelse även ådömas den som en gång tidigare har dömts till villkorligt fängelse för liknande brottslighet.[187] Det finns ett större utrymme för att använda villkorligt fängelse för lagöverträdare under 18 år. Också andra omständigheter hänförliga till den tilltalade, såsom hög ålder eller sjukdom, samt lång handläggningstid kan tala för att villkorligt fängelse ska väljas. Omvänt gäller att det finns anledning att vara återhållsam med att döma till villkorligt fängelse vid mera organiserad brottslighet samt vid personfarliga brott där målsäganden åsamkats allvarlig fysisk eller psykisk skada.[188] Enligt förarbetena ska det vid brottslighet av följande slag som utgångspunkt dömas till ovillkorligt fängelse.[189]

– Gängrelaterad brottslighet,
– organiserad brottslighet,
– rån,
– våldtäkt,

[186] Straffeloven nr 1360 af 28/09/2022.
[187] Att den tilltalade tidigare har dömts till (villkorligt eller ovillkorligt) fängelse talar för att ovillkorligt fängelse ska väljas. Ju kortare tid som förflutit mellan den tidigare domen och gärningstillfället desto starkare är skälen för ovillkorligt fängelse. Flera tidigare fängelsestraff (som inte ligger många år tillbaka) talar i särskilt hög grad för ovillkorligt fängelse. Se Justitsministeriet, Betænkning om strafudmåling, nr 1581, Bind I, s. 137.
[188] Se Hansen Jensen, Karnovs lovsamling, 33 uppl. 2017 s. 5844, Lund Madsen & Røn, Strafferet 2, Sanktionerna, 5 uppl. 2024 s. 43 ff. samt den danska regeringens proposition 2014/1 LSF 50.
[189] Se den danska riksåklagaren, Rigsadvokatens meddelelse om samfundstjeneste, 14 februari 2024, med hänvisningar.

– vissa fall av våld som inte är grovt (t.ex. om våldet utövats mot någon som är skyddslös eller om våldet lett till fysiska eller psykiska skador som inte är obetydliga),
– grovt våld,
– grova vapenbrott,
– grova narkotikabrott,
– hot mot vittnen,
– vissa fall av våld- eller hot mot tjänsteman,
– falsk förklaring inför rätten, samt
– kursmanipulation och insiderhandel.

Av § 56 andra stycket framgår att prövotiden vid villkorligt fängelse fastställs av domstolen och att den i allmänhet inte får överstiga tre år. I praktiken bestäms den ofta till ett eller två år.[190] I undantagsfall kan dock en prövotid på upp till fem år beslutas. Under prövotiden ska den dömde avhålla sig från brottslighet och dessutom uppfylla de villkor som rätten har beslutat om. Enligt § 57 kan rätten som villkor besluta att den dömde ska ställas under övervakning under hela eller en del av prövotiden. Dessutom kan rätten, enligt samma bestämmelse, fastställa andra villkor som anses lämpliga, såsom att den dömde ska

1. följa särskilda bestämmelser avseende vistelseplats, arbete, utbildning, fritidssysselsättning eller umgänge med vissa personer,
2. bosätta sig i lämplig bostad eller institution under en angiven period som inte får överstiga ett år,
3. avhålla sig från missbruk av alkohol, narkotika eller andra droger,
4. underkasta sig behandling mot missbruk av alkohol, narkotika eller andra droger, om nödvändigt på sjukhus eller institution,
5. underkasta sig en strukturerad och kontrollerad alkoholistbehandling under minst ett år,
6. underkasta sig psykiatrisk behandling, om nödvändigt på sjukhus,

[190] Se Lund Madsen & Røn, a.a., s. 47, jfr dock Baumbach & Elholm, Strafferettens almindelige del – Det strafferetlige ansvar, 2 uppl. 2022 s. 489.

7. rätta sig efter tillsynsmyndighetens beslut om inskränkningar i rådigheten över inkomster och tillgångar samt om fullgörande av ekonomiska förpliktelser,
8. ersätta skada som orsakats av brottet,
9. följa vissa beslut av kommunen, eller
10. följa vissa beslut som gäller bekämpning av ungdomskriminalitet.

För personer som var mellan 18 och 25 år vid tidpunkten för brottet kan även vissa andra villkor uppställas (§ 57 a).

Förordnande enligt § 56 uttrycks i domslutet på så sätt att den tilltalade straffas med fängelse på viss angiven tid. Därefter anges att verkställigheten av fängelsestraffet skjuts upp och bortfaller efter en viss angiven prövotid under förutsättning att den tilltalade inte begår brott under prövotiden. Om rätten även har beslutat om andra villkor anges fullgörandet av dessa som ytterligare förutsättningar.[191]

Om ovillkorligt fängelse är påkallat men den dömdes personliga förhållanden talar för ett villkorligt fängelsestraff kan rätten bestämma att en del av straffet, högst sex månader, ska verkställas medan straffet i övrigt görs villkorligt (§ 58 första stycket). I ett sådant fall anges i domslutet dels den totala strafflängden, dels längden på den del av straffet där verkställigheten skjuts upp samt – i enlighet med vad som beskrivits i föregående stycke – förutsättningarna för att verkställigheten i den delen ska falla bort.[192]

Villkorligt fängelse kan också kombineras med böter (58 § andra stycket).

Om den som dömts till villkorligt fängelse bryter mot de särskilda villkor som beslutats kan rätten utdela en varning, ändra villkoren och förlänga prövotiden eller besluta att det utdömda straffet ska verkställas i anstalt (§ 60). Om den dömde återfaller i brott under prövotiden för villkorligt fängelse är utgångspunkten att ett ovillkorligt straff ska fastställas för den samlade brottsligheten (§ 61 andra stycket). Rätten har dock möjlighet att i stället döma ut ett ovillkorligt straff endast för den nya brottsligheten – eventuellt i kombination med ändrade villkor för det villkorliga straffet – eller döma till ett nytt villkorligt straff för den samlade eller den nya brottsligheten. Av rättspraxis framgår att domstolen ska göra en helhets-

[191] Se t.ex. Københavns Byrets dom den 27 november 2018 i mål SS 4-25452/2018.
[192] Se t.ex. Københavns Byrets dom den 27 april 2021 i mål SS 2-32143/2020.

bedömning där den ska beakta om det är fråga om likartad brottslighet, om återfallet är snabbt och om det finns ett rimligt förhållande mellan längden av reststraffet och det nya straffet. Även den tilltalades personliga förhållanden ska beaktas.[193]

Om villkorligt fängelse enligt den ovan beskrivna regleringen inte är tillräckligt kan rätten, om den tilltalade bedöms lämplig för det, döma till villkorligt fängelse med *samhällstjänst* (§ 62). Förutom att den dömde ska utföra oavlönat arbete, under minst 30 och högst 300 timmar, medför en sådan dom en prövotid på två år och att den dömde ställs under övervakning under prövotiden (§ 63). I förarbetena har angetts att antalet timmar samhällstjänst ska fastställas i förhållande till längden på det villkorliga fängelsestraffet enligt nedanstående tabell. Det har förutsatts att villkorligt fängelse med samhällstjänst undantagsvis kan användas vid strafflängder som överstiger ett år och sex månader, om särskilda omständigheter gör att ett ovillkorligt fängelsestraff inte bör dömas ut.[194]

Tabell 5.2 Antal timmar samhällstjänst vid villkorligt fängelse i Danmark

Det villkorliga fängelsestraffets längd	Antalet timmar samhällstjänst
7–14 dagar	30
20–30 dagar	40
40–50 dagar	60
60 dagar – 3 mån	80
4–5 mån	100
6–7 mån	120
8–11 mån	150
1 år – 1 år och 5 mån	200
1 år och 6 mån – 1 år och 11 mån	250
2 år	300

Källa: Hansen Jensen, Karnovs lovsamling, 33 uppl. 2017 s. 5844.

Vid villkorligt fängelse med samhällstjänst kan rätten, om det anses lämpligt, uppställa sådana villkor som nämnts ovan och som anges i § 57. Villkorligt fängelse med samhällstjänst kan också kombineras med böter eller med ett ovillkorligt fängelsestraff som inte får överstiga tre, eller i vissa fall sex, månader (§ 64). Om den dömde bryter

[193] Se Baumbach & Elholm, a.a., s. 491.
[194] Se Hansen Jensen, a.a., s. 5849 samt a. prop.

mot villkoret om samhällstjänst eller andra villkor kan rätten, enligt § 66, döma ut ett ovillkorligt fängelsestraff eller besluta att det villkorliga fängelsestraffet ska kvarstå, eventuellt med en förlängning av längsta tid för genomförande och av prövotiden. Om ett ovillkorligt fängelsestraff fastställs ska rätten ta hänsyn till det samhällstjänstarbete som den dömde har utfört.

Enligt § 70 kan den som gjort sig skyldig till vissa särskilt angivna brott dömas till den tidsobestämda påföljden *förvaring*. För detta krävs för det första att det med hänsyn till brottets karaktär och den tilltalades personliga förhållanden, särskilt tidigare brottslighet, kan antas att den tilltalade utgör en överhängande fara – eller, vid vissa brott, väsentlig fara – för andra personers liv, hälsa eller frihet. För det andra krävs det att användning av förvaring i stället för fängelse är påkallat för att förebygga den nämnda faran. Det ankommer på Åklagarmyndigheten att se till att förvaringen inte upprätthålls under längre tid eller i vidare omfattning än vad som är nödvändigt (§ 72).

Den som döms till en frihetsberövande påföljd för sådan gängrelaterad brottslighet som avses i § 81 a (se vidare kapitel 11), eller för vissa särskilt angivna brott, kan i domen åläggas ett uppehållsförbud på mellan ett och tio år (§ 79 a). Med uppehållsförbud avses förbud mot att röra sig och vistas inom ett eller flera avgränsade områden där brottet i fråga har begåtts eller där den grupp av personer som den dömde är knuten till uppehåller sig. Överträdelse av uppehållsförbud kan bestraffas med fängelse i upp till två år (§ 124).

Av lagen om verkställighet av påföljder m.m.[195] framgår att den som har dömts till fängelse i upp till sex månader kan ansöka om att få verkställa straffet i sin bostad under intensivövervakning (§§ 78 a–f). Under sådan verkställighet förbjuds den dömde att lämna sin bostad annat än på särskilt angivna tider. Den dömde är även ålagd att följa vissa andra villkor om bl.a. nykterhet, arbete och programverksamhet. Efterlevnaden kontrolleras bl.a. med en elektronisk fotboja.

[195] Straffuldbyrdelsesloven, LBK nr 201 af 28/02/2023.

5.3.3 Norge

De straff för vuxna lagöverträdare som finns enligt den norska strafflagen[196] är fängelse, förvaring, samhällsstraff, böter och förlust av rättigheter (§ 29).[197] Samhällsstraff, böter eller förlust av rättigheter kan också dömas ut tillsammans med ett fängelsestraff (§ 32).

Vid ett fängelsestraff kan rätten, enligt § 34, besluta att verkställigheten helt eller delvis ska skjutas upp under en prövotid (*villkorligt fängelsestraff*). Prövotiden ska i allmänhet vara två år, men en längre prövotid på högst fem år kan fastställas när förutsättningarna för skärpning av straff för återfall är uppfyllda och i andra särskilda fall (andra stycket).[198] Möjligheten att besluta om en prövotid som är längre än två år används sällan, men det förekommer. I den juridiska litteraturen har det påpekats att behovet av längre prövotider är särskilt stort vid delvis villkorliga fängelsestraff. Det har att göra med att prövotiden i de fallen löper även under den tid som den ovillkorliga delen av straffet avtjänas. Om den ovillkorliga delen uppgår till närmare ett år har det anförts att prövotiden bör bestämmas till tre år, så att den reellt sett blir två år. Det har också anförts att om den ovillkorliga delen överstiger ett år bör prövotiden bestämmas till fyra eller fem år.[199]

Det finns inte någon övre gräns för hur långa fängelsestraff som kan förklaras villkorliga. Av förarbetena framgår emellertid att avsikten är att villkorligt fängelse endast undantagsvis ska användas vid straff som överstiger ett år. I praxis finns det enstaka exempel på villkorliga fängelsestraff på två år. När det gäller delvis villkorliga fängelsestraff finns det exempel på att den villkorliga delen har uppgått till flera år.[200]

Bedömningen av om ett fängelsestraff kan göras villkorligt ska göras med utgångspunkt i gärningens *art* och *grovhet*. Vid vissa gärningar medför allmänpreventiva hänsyn att det endast undantagsvis kan bli fråga om villkorligt fängelse. Så är exempelvis ofta fallet när det gäller våld mot tjänsteman. Vid stöld och de flesta andra för-

[196] Lov om straff (straffeloven) LOV-2005-05-20-28.
[197] Överlämnande till tvångsvård räknas inte som ett straff utan som en annan straffrättslig reaktion (30 §).
[198] Det kan nämnas att det också finns en möjlighet för domstolen att skjuta upp utdömandet av straffet under en prövotid (§ 60, se vidare avsnitt 12.3).
[199] Se Matningsdal, Straffeloven: Alminnelige bestemmelser, kommentarutgave, 2015, s. 319 ff. Där behandlas också frågan om det är möjligt att fastställa en prövotid som är kortare än två år, vilken fråga besvaras nekande.
[200] Se Matningsdal, a.a., s. 296 och 317 f.

mögenhetsbrott finns det däremot generellt sett ett stort utrymme att låta fängelsestraffet vara villkorligt. Vid valet mellan villkorligt och ovillkorligt fängelse kan också förhållanden hänförliga till den tilltalades person – såsom hög ålder, psykiska problem eller funktionshinder – ha betydelse. Detsamma gäller vissa omständigheter som inträffat efter gärningen. I det sistnämnda fallet kan det handla om exempelvis en positiv personlig utveckling som kan raseras av ett ovillkorligt fängelsestraff, sen lagföring, vissa tredjemanshänsyn, arbetsrättsliga följder eller andra rättsliga följder av brottet.[201]

Det grundläggande villkoret för villkorligt fängelse är att den dömde inte begår nya brott under prövotiden och därtill kan rätten fastställa särskilda villkor (§ 34 tredje stycket). Den dömde ska alltid åläggas att utge det skadestånd som målsäganden har rätt till och som den dömde anses ha förmåga att betala (§ 35). Därtill kan rätten som ett särskilt villkor besluta att den dömde ska anmäla sig hos polisen vid vissa tidpunkter. Sådan anmälningsplikt ska gälla i ett år om inte rätten beslutar annat. (Se § 36.) Enligt § 37 kan rätten också, beroende på omständigheterna, ålägga den dömde att

a) följa bestämmelser om bostad, vistelseplats, arbete eller utbildning,

b) undvika kontakt med specifika personer,

c) tåla inskränkningar i rådigheten över inkomster och tillgångar samt uppfylla ekonomiska förpliktelser, såsom att betala obligatoriskt underhållsbidrag,

d) avstå från bruk av alkohol eller andra droger och lämna nödvändiga drogtester,

e) genomgå behandling mot missbruk av alkohol eller andra droger, om nödvändigt på en institution,

f) genomföra narkotikaprogram under rättslig övervakning (§ 38) eller program mot rattfylleri för den som dömts för viss rattfylleribrottslighet och som har problem med alkohol eller annat droger, under förutsättning att den dömde har samtyckt till att genomföra programmen,

g) genomgå psykiatrisk behandling, om nödvändigt på en institution,

h) vistas på ett hem eller på en institution i upp till ett år,

[201] Se Matningsdal, a.a., s. 297 ff.

i) bl.a. närvara vid medling i konfliktrådet och fullgöra eventuella överenskommelser som ingåtts vid ett medlingsmöte,

j) genomföra ungdomsuppföljning i konfliktrådet,

k) delta i möten hos missbruksrådgivningsenheten, eller

l) uppfylla andra särskilda villkor som rätten finner lämpliga.

När rätten dömer till villkorligt fängelse anger den i domslutet – på liknande sätt som görs i Danmark – att den tilltalade döms till fängelse på viss tid, för att därefter ange att verkställigheten av straffet skjuts upp under en viss angiven prövotid samt vilka villkor som gäller.

Enligt § 39 kan rätten besluta att upphäva eller ändra de särskilda villkor som föreskrivits och föreskriva nya särskilda villkor om den dömdes omständigheter motiverar det. Om rätten anser att det är nödvändigt kan den också förlänga prövotiden, dock inte till mer än fem år totalt. När det gäller villkor om narkotikaprogram eller program för rattfylleri kan frivården föra ärendet till domstol med en begäran om ett sådant beslut. Om den dömde allvarligt eller upprepade gånger bryter mot föreskrivna särskilda villkor kan rätten, på yrkande av åklagaren, förordna att straffet helt eller delvis ska verkställas eller besluta om ny prövotid och nya särskilda villkor (andra stycket). Vid återfall i brott under prövotiden kan rätten, under vissa förutsättningar, döma till ett gemensamt straff för den samlade brottsligheten eller ett separat straff för den nya brottsligheten (tredje stycket). I sistnämnda fall kan rätten samtidigt förlänga prövotiden och ändra villkoren för det första straffet.

Det finns inte något formellt hinder mot att döma någon till villkorligt fängelse flera gånger. Vid bedömningen av om villkorligt fängelse ska kunna komma i fråga för den som tidigare har dömts för brott beaktas bl.a. tiden mellan brotten och om brotten är likartade. I praxis utnyttjas möjligheten att döma till villkorligt fängelse vid upprepade tillfällen i förhållandevis stor utsträckning.[202]

Förvaring kan dömas ut för vissa särskilt angivna brottstyper om ett fängelsestraff – med hänsyn till risken för återfall i brott – inte anses tillräckligt för att skydda andra personers liv, hälsa eller frihet (§ 40). Ett förvaringsstraff innebär intagning i anstalt på obestämd tid inom vissa tidsramar som ska fastställas (§ 43). Förvaring kan

[202] Se SOU 2012:34, bilaga 3, s. 129 f. och Matningsdal, a.a., s. 296.

dömas ut i kombination med förlust av rättigheter (§ 41). Tidigare utdömt fängelse eller samhällsstraff bortfaller när förvaring döms ut (§ 42).

Samhällsstraff liknar föreskrift om samhällstjänst enligt svensk rätt, men utgör ett självständigt straff. Samhällsstraff kan ersätta fängelsestraff som inte överstiger ett år, om straffets syfte inte talar mot en påföljd i frihet, och gärningsmannen samtycker till detta och är bosatt i Norge, Danmark, Finland, Island eller Sverige (§ 48 första stycket). Kravet på att straffets längd inte överstiger ett år kan frångås om det straff som annars skulle ha dömts ut hade varit helt eller delvis villkorligt, om den tilltalade är under 18 år eller om det annars finns starka grunder som talar för ett samhällsstraff (andra stycket).

Vid ett samhällsstraff kan domstolen besluta att den dömde under verkställighetstiden ska följa Kriminalvårdens föreskrifter om bostad, vistelseplats, anställning, utbildning eller behandling, eller förbud mot kontakt med vissa personer (§ 50). Om särskilda skäl kräver det kan samhällsstraff, enligt § 51, dömas ut i kombination med ovillkorligt fängelsestraff på högst 60 dagar. Av samma paragraf framgår att det också är möjligt att förena samhällsstraff med böter eller förlust av rättigheter.

Kravet på att *straffets syfte inte får tala mot en påföljd i frihet* är avsett att avgränsa tillämpningsområdet uppåt mot ovillkorligt fängelse, inte nedåt mot villkorligt fängelse. Det nämnda kravet tar sikte på att samhällsstraff inte bör användas vid brott där allmänpreventiva hänsyn är framträdande, såsom vid grövre vålds- eller sexualbrott. Den kategori som oftast döms till samhällstraff är personer som återfaller i vinningsbrott. Samhällstraff används också vid exempelvis narkotikabrott och mindre allvarliga fall av rån.[203]

Förlust av rättigheter kan avse rätten att inneha en viss befattning eller att bedriva näringsverksamhet (§ 56). En sådan påföljd kan också bestå av förbud att kontakta en annan person eller att uppehålla sig i vissa områden (§ 57). Förlust av rättigheter kan kombineras med fängelsestraff, samhällsstraff, böter eller förvaring (§ 59).

Den som är dömd till ett ovillkorligt fängelsestraff på upp till sex månader kan ansöka om att få avtjäna straffet genom elektronisk övervakning. En sådan ansökan ska inte beviljas om personen är dömd för sexualbrott, eller för allvarliga eller upprepade våldsbrott, eller om

[203] Se Matningsdal, a.a., s. 409 ff.

det gäller våld mot barn eller mot någon som den dömde bor eller har bott tillsammans med.[204]

5.3.4 Finland

De allmänna straffen för vuxna lagöverträdare är enligt den finska strafflagen[205] ordningsbot, böter, villkorligt fängelse, samhällstjänst, övervakningsstraff och ovillkorligt fängelse (6 kap. 1 §).

Innebörden av *villkorligt fängelse* är att verkställigheten av straffet skjuts upp under en prövotid om minst ett och högst tre år (2 b kap. 3 §). Villkorligt fängelse kan användas vid strafftider på högt två år, om det inte med hänsyn till hur allvarligt brottet är, gärningsmannens skuld sådan den framgår av brottet eller gärningsmannens tidigare brottslighet förutsätts att ovillkorligt fängelse döms ut (6 kap. 9 § första stycket).

Villkorligt fängelse anses vara huvudregeln när straffet är högst två års fängelse, förutsatt att inte de nyss nämnda omständigheterna utgör hinder mot det. Ju allvarligare brottet är desto tyngre väger skälen för ett ovillkorligt straff. Om brottet är så allvarligt att det konkreta straffvärdet närmar sig två år kan utgångspresumtionen redan ha svängt till det motsatta, dvs. för villkorligt straff krävs det särskilda skäl.[206]

Det viktigaste i bedömningen av *brottets allvar* är den skada, kränkning eller fara som brottet orsakat. Vid bedömningen av *gärningsmannens skuld* är det bl.a. av betydelse om personenen agerat uppsåtligt eller oaktsamhet. Även uppsåtets gradskillnader får relevans.[207] I Påföljdsutredningens betänkande (SOU 2012:34) angavs bl.a. följande. Det finns inte några brott eller brottstyper för vilka villkorligt fängelse inte kan komma i fråga. I undantagsfall kan dock förstagångsförbrytare dömas till kortare ovillkorliga fängelsestraff med hänvisning till brottets allvar och gärningsmannens skuld. Exempel på brottslighet för vilket detta kan komma i fråga är grovt rattfylleri i kombination med dödsvållande där den tilltalade uppvisat

[204] Se Forskrift om straffegjennomføring kap. 7. Se också Kriminalomsorgsdirektoratet, Straffegjennomføring med elektronisk kontroll, Faktaark per februar 2023, Faktaark EK februar 2023 (custompublish.com).
[205] Nr 19.12.1889/39.
[206] Se Boucht & Frände, Finsk straffrätt – Grundkurs i straffrättens allmänna läror, Polisyrkeshögskolans publikationer – läroböcker, 2 uppl. 30/2020 s. 184 f. och den finska regeringens proposition RP 44/2002 rd s. 208.
[207] Se Boucht & Frände, a.a., s. 185.

en mycket hög alkoholkoncentration, vissa sexualbrott av allvarligare karaktär, vissa fall av grov misshandel och grov ekonomisk brottslighet. Även det förhållandet att den tilltalade döms för ett mycket stort antal brott kan motivera ett kortare ovillkorligt fängelsestraff trots att han eller hon tidigare är ostraffad.

I förarbetena har konstaterats att det inte kan anges exakt i lagen vilken relevans *tidigare brottslighet* ska tillmätas när villkorlighetsfrågan avgörs i samband med ett nytt brott, eftersom situationerna är så avvikande. Då det är fråga om en helhetsbedömning där också brottets svårhet och gärningsmannens skuld ska beaktas har det ansetts omöjligt att ge entydiga tolkningsanvisningar om hur många villkorliga fängelsestraff i följd en gärningsman kan dömas till i de aktuella fallen. Förutom antalet brott och brottens svårhet inverkar även återfallstakten på domstolens prövning. Ju längre tid som har förflutit sedan den tidigare domen, desto mindre betydelse ska återfallet ges. Syftet med att gärningsmannens tidigare brottslighet explicit nämns är emellertid att minska domstolens möjligheter att döma ut flera på varandra följande villkorliga fängelsestraff.[208]

Om villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet kan det, enligt 6 kap. 10 § första stycket, förenas med en *tilläggspåföljd* i form av böter eller, om det villkorliga fängelsestraffet är åtta månader eller längre, samhällstjänst. Enligt andra stycket kan villkorligt fängelse också förenas med övervakning under ett år och tre månader, om

1. detta behövs för att förhindra återfall i brott med beaktande av gärningsmannens tidigare brottslighet och personliga förhållanden samt de omständigheter som har lett till brottet, eller
2. villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet och det villkorliga fängelsestraffet är minst åtta månader.

Tilläggspåföljderna böter och övervakning kan också kombineras (6 kap. 10 § fjärde stycket).

I likhet med vad som gäller i Danmark och Norge dömer domstolen ut ett konkret fängelsestraff vid villkorligt fängelse, men anger att verkställigheten skjuts upp under en bestämd prövotid.[209]

[208] Se a. proposition s. 209. Se också Boucht & Frände, a.a., s. 185.
[209] Se Boucht & Frände, a.a., s. 184.

Om den dömde under prövotiden återfaller i brott kan domstolen, under vissa förutsättningar, bestämma att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas. Domstolen kan då bestämma ett gemensamt ovillkorligt fängelsestraff för den tidigare och den nya brottsligheten. (Se 2 b kap. 5 § första stycket.) Domstolen kan också bestämma att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas endast delvis, varvid straffet till övriga delar förblir villkorligt med samma prövotid som tidigare (andra stycket). Det är dock inte obligatoriskt att besluta om verkställighet av det villkorliga straffet och det finns inte heller något hinder mot att döma ut ett nytt villkorligt fängelsestraff.[210]

Rättsfallet HD 2016:56 gällde en man som hade dömts för grov misshandel till villkorligt fängelse i ett år och en månad. Han hade ungefär åtta månader efter att han gjorde sig skyldig till den grova misshandeln och ungefär en månad efter att prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet hade börjat gjort sig skyldig till misshandel i fyra fall. Den finska Högsta domstolen bestämde att det villkorliga straffet skulle verkställas helt och mannen dömdes till ett gemensamt fängelsestraff på ett år och fyra månader.

En gärningsman kan dömas till en självständig påföljd i form av *samhällstjänst* i stället för ett ovillkorligt fängelsestraff på viss tid, högst åtta månader, om inte ovillkorliga fängelsestraff, övervakningsstraff (se nedan), tidigare samhällstjänststraff, fortsatt brottslig verksamhet eller andra vägande skäl ska anses utgöra hinder för att ett samhällstjänststraff döms ut (6 kap. 11 § första stycket). För att gärningsmannen ska kunna dömas till samhällstjänst krävs det att han eller hon har samtyckt till det och att han eller hon kan antas klara av att utföra samhällstjänst (andra stycket).

Vidare kan, enligt 6 kap. 11 a § första stycket, en gärningsman dömas till ett lika långt *övervakningsstraff* i stället för ovillkorligt fängelsestraff, högst sex månader, om

1. gärningsmannen på grund av de nyss nämnda kraven i 11 § inte kan dömas till samhällstjänst,
2. tidigare utdömda övervakningsstraff eller ovillkorliga fängelsestraff eller det aktuella brottets art inte ska anses utgöra ett hinder för att övervakningsstraff döms ut, och

[210] Se Boucht & Frände, a.a., s. 186.

3. övervakningsstraff ska anses motiverat för att upprätthålla eller främja gärningsmannens sociala färdigheter.

Ett övervakningsstraff innebär en skyldighet för den dömde att, förutom på vissa bestämda tider, stanna i sin bostad eller på någon annan lämplig plats där den dömde vårdas eller vistas i enlighet med planen för strafftiden. Den dömde ska också delta i sådan verksamhet som anvisas honom eller henne. Avtjänandet av övervakningsstraffet övervakas med tekniska anordningar. (Se lagen[211] om verkställighet av samhällspåföljder 41 §.)

En förutsättning för att övervakningsstraff ska kunna dömas ut är, enligt 6 kap. 11 a § andra stycket strafflagen, att gärningsmannen har samtyckt till det och att de myndiga personer som bor i samma bostad som gärningsmannen av sin egen bestämda vilja har samtyckt till att övervakningsstraffet verkställs i den bostaden. Ytterligare en förutsättning är att gärningsmannen kan åläggas en skyldighet att stanna i sin bostad och att delta i verksamhet som anvisas honom eller henne och att gärningsmannen kan antas klara av övervakningsstraffet. Övervakningsstraff får inte dömas ut utan en plan för strafftiden. Det finns också bestämmelser om hörande av de minderåriga som bor i bostaden och utredning av de minderårigas åsikt.

Vid återfall i vissa särskilt allvarliga brott kan rätten, på yrkande av åklagaren, döma ut ett *kombinationsstraff* som består av ovillkorligt fängelse på viss tid och en därpå följande övervakningstid på ett år. På kombinationsstraff tillämpas inte de regler som annars gäller om villkorlig frigivning och övervakad frihet på prov. En förutsättning för att ett kombinationsstraff ska dömas ut är att gärningsmannen kan anses vara synnerligen farlig för någon annans liv, hälsa eller frihet. (Se 2 c kap. 11 §.)

5.3.5 Island

De straff som kan dömas ut enligt den isländska strafflagen[212] är fängelse och böter (31 §). Andra straffrättsliga reaktioner är exempelvis vistelse på behandlingsanstalt (65 §) och förbud mot att utöva viss verksamhet (68 §).

[211] 10.4.2015/400.
[212] Nr 19/1940.

Rätten kan besluta att straffbestämningen eller verkställigheten av ett utdömt straff ska skjutas upp under en prövotid om minst ett och högst fem år (56 §). För vuxna lagöverträdare kan det bli aktuellt endast om den tilltalades situation är sådan att övervakning eller vissa andra åtgärder sannolikt kommer vara effektivare än straff och under förutsättning att brottet inte är sådant att allmänintresset kräver att ett straff döms ut. Uppskov av de nämnda slagen är, enligt 57 §, villkorat av att den dömde under prövotiden inte återfaller i brott. Dessutom kan rätten förena beslutet med villkor om att den dömde t.ex. ska bli föremål för övervakning, följa de bestämmelser om uppehållsplats, utbildning, arbete, kontakt med andra personer eller fritidssysselsättning som övervakaren bestämmer, avhålla sig från missbruk av alkohol och narkotika eller liknande berusningsmedel eller vistas på behandlingshem under högst 18 månader.

Rätten kan besluta att upp till tre månaders fängelse ska vara ovillkorligt, medan andra delar ska vara villkorliga (57 a §).

Enligt 59 § kan prövotiden förlängas och villkoren förändras om den dömde i väsentlig grad bryter mot villkoren. Den sammanlagda prövotiden får dock aldrig överstiga fem år. Om straffbestämning ännu inte har skett kan, enligt den nämnda bestämmelsen, överträdelse av villkoren leda till att rätten mäter ut ett villkorligt eller ovillkorligt straff. Om straffet redan har fastställts kan domstolen i stället besluta att straffet ska verkställas. Vid återfall i brott under prövotiden kan rätten, enligt 60 §, döma till ovillkorligt straff för den nya brottsligheten och låta det villkorliga straffet stå kvar för den tidigare brottsligheten. Annars fastställs ett gemensamt straff för den samlade brottsligheten. Även detta straff kan göras villkorligt.

Elektronisk kontroll kan användas vid utslussning från ovillkorligt fängelsestraff.[213] Vi har dock inte hittat någon information om att intensivövervakning med elektronisk kontroll används som verkställighetsform vid ovillkorligt fängelse eller som självständig påföljd.

[213] Se Kriminalvården, Nordisk statistik för kriminalvården i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige 2013–2017, s. 5, Nordisk statistik 2013-2017 | Kriminalvården (kriminalvarden.se).

5.3.6 Tyskland

De straff som kan dömas ut enligt den tyska strafflagen[214] är dels fängelse och böter, dels tilläggsstraff i form av körförbud (§§ 38–44). Det finns också en särskild rättsverkan i form av förlust av vissa rättigheter, såsom rätten att inneha offentligt ämbete och rösträtten (§ 45).

Vid fängelsestraff på högst ett år kan rätten, enligt § 56, skjuta upp verkställigheten av påföljden under en prövotid, om det finns anledning att tro att själva domen kommer att utgöra en tillräcklig varning till den dömde och att denne kommer att avstå från att begå nya brott utan att behöva avtjäna fängelsestraffet. Om det finns särskilda omständigheter kan domstolen även skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff som uppgår till mer än ett men högst två år (andra stycket). Vid ett fängelsestraff på minst sex månader får verkställigheten inte skjutas upp om försvaret av rättsordningen kräver det (tredje stycket). Uppskov med verkställigheten av påföljden får inte begränsas till en del av påföljden (fjärde stycket). Med den uppskjutna verkställigheten följer en prövotid på mellan två och fem år (§ 56 a).

Domstolen kan föreskriva villkor och föreskrifter som ska gälla under prövotiden, bl.a. om skadeståndsskyldighet, anmälningsskyldighet, kontaktförbud eller behandling (§§ 56 b och c) Vidare ska domstolen besluta att den dömde ska stå under övervakning under hela eller delar av prövotiden, om det anses nödvändigt för att hindra honom eller henne från att återfalla i brott (§ 56 d).

Domstolen kan besluta att det uppskjutna straffet ska verkställas om den dömde begår nya brott under prövotiden eller bryter mot de villkor eller föreskrifter som har beslutats. Ett sådant beslut ska dock inte meddelas om det är tillräckligt att föreskriva ytterligare villkor eller föreskrifter eller att förlänga prövotiden eller övervakningstiden (§ 56 f).

Elektronisk övervakning med fotboja (Elektronische Aufenthaltsüberwachung, EAÜ) kan under vissa omständigheter användas under villkorlig frigivning (§ 68 b) och på vissa håll som alternativ till häktning.[215] Vi har dock inte hittat någon information om att intensivövervakning med elektronisk kontroll används som verkställighetsform vid ovillkorligt fängelse eller som självständig påföljd.

[214] Strafgesetzbuch.
[215] Se den tyska riksdagens rapport Einzelaspekte der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Strafrecht, 2021, WD-7-109-21-pdf-data.pdf (bundestag.de).

5.3.7 England

Bland de påföljder som kan dömas ut enligt den engelska strafflagen[216] finns, utöver böter och fängelse, en form av varning/påföljdseftergift (discharge) som antingen kan vara villkorad av att den dömde inte begår nya brott (conditional discharge) eller inte villkorad (absolute discharge). För brott som inte är så allvarliga att endast fängelse utgör en tillräcklig reaktion kan en frivårdspåföljd (community sentence) dömas ut. Vidare finns det en särskild påföljd (extended sentence) som syftar till att skydda allmänheten från den som dömts för särskilt allvarliga vålds- eller sexualbrott eller för terroristbrott och som domstolen bedömt som särskilt farlig. Vid sidan av att döma ut en påföljd kan rätten också besluta om särskilda rättsverkningar (ancillary orders) bestående i bl.a. åläggande av skadeståndsskyldighet, körförbud, kontaktförbud eller näringsförbud.

Enligt engelsk rätt har domstolarna stora diskretionära möjligheter vid bestämmande av påföljd. De har dock att beakta de riktlinjer som utfärdas av the Sentencing Council (SC). SC är ett självständigt men författningsreglerat organ som fastställer detaljerade riktlinjer för straffmätning och påföljdsval (sentencing guidelines). Riktlinjerna är bindande för domstolarna i den meningen att de får avvika från dem endast om det är ”in the interest of justice”, vilket måste motiveras särskilt.

En community sentence (även kallad community order) kan inbegripa upp till 14 olika föreskrifter (requirements) som bestäms med utgångspunkt i brottet och den tilltalades personliga förhållanden. Föreskrifterna är bl.a. samhällstjänst, programverksamhet, utegångsförbud, förbud att vistas på viss plats eller inom visst område samt olika typer av behandling. Rätten kan besluta om en föreskrift eller flera föreskrifter i kombination. Om utegångsförbud eller vistelseförbud beslutas kan rätten samtidigt förordna att efterlevnaden ska kontrolleras elektroniskt (electronic monitoring).

Om den dömde vid fler än ett tillfälle på ett oacceptabelt sätt bryter mot föreskrifterna, blir han eller hon på nytt föremål för domstolsprövning. Domstolen kan då förstärka innehållet i påföljden genom att lägga till fler eller mer ingripande föreskrifter eller –

[216] Sentencing Act 2020.

om inte det anses tillräckligt – bestämma en ny påföljd, exempelvis fängelse.[217]

För det fall brottet är så allvarligt att ett fängelsestraff måste dömas ut, men fängelsestraffets längd uppgår till högst två år, finns det möjlighet att skjuta upp verkställigheten av straffet i upp till två år (suspended sentence). Den uppskjutna verkställigheten villkoras då av att den dömde sköter sig och att särskilda föreskrifter uppfylls. Föreskrifterna är i allmänhet desamma som vid community order. Överträdelser av villkoren eller återfall i brott kan föranleda att det uppskjutna straffet måste verkställas i anstalt och att ett till straff döms ut för den nya brottsligheten.

I sentencing guidelines framhålls att suspended sentence inte får användas som en strängare form av community order, utan endast när alternativet annars hade varit ett ovillkorligt fängelsestraff. Enligt vad som anförts i den juridiska litteraturen förekommer det emellertid att domstolar felaktigt använder suspended sentence trots att det inte finns tillräckliga skäl att döma till fängelse.[218] I sentencing guidelines listas också ett antal omständigheter som talar för respektive mot att verkställigheten av ett fängelsestraff skjuts upp. Som skäl för anges realistiska utsikter till rehabilitering, starka förmildrande omständigheter av personligt slag samt att ett frihetsberövande skulle ha stor negativ inverkan på tredje man.

Vi har inte hittat någon information om att uppskjuten verkställighet kan begränsas till en del av straffet.

5.3.8 Sammanfattande jämförelse

I samtliga länder som behandlats ovan är det alltså möjligt för domstolen att genom domen förordna att verkställigheten av ett fängelsestraff skjuts upp under en prövotid. Gällande när detta får ske finns det i Finland och Tyskland lagstadgade övre gränser med avseende på fängelsestraffets längd, på två respektive ett år. I England följer det av sentencing guidelines att fängelsestraffets längd får uppgå till högst två år om verkställigheten ska kunna skjutas upp. I Danmark, Norge och Island finns det inte några lagstadgade övre gränser för

[217] Se SOU 2012:34, bilaga 3, s. 161.
[218] Se Ashworth & Kelly, Sentencing and criminal justice, s. 230 ff.

hur långa fängelsestraff som kan skjutas upp, samtidigt som vissa begränsningar följer av förarbeten och rättspraxis.

I samtliga länder är det ett grundläggande villkor att den dömde inte återfaller i brott under prövotiden. Dessutom finns det i alla de behandlade rättsordningarna en möjlighet för domstolen att meddela föreskrifter av olika slag som den dömde måste iaktta under prövotiden. Hur lång prövotiden kan vara varierar mellan de olika länderna.

I samtliga länder kan återfall i brott under prövotiden leda till att det tidigare villkorliga straffet måste verkställas – och eventuellt att ett ovillkorligt fängelsestraff döms ut för den samlade brottsligheten – samtidigt som detta inte är obligatoriskt. Vidare tycks det inte i någon av rättsordningarna finnas något hinder mot att i en sådan återfallssituation på nytt döma till ett villkorligt fängelsestraff.

I Danmark och Norge kan ovillkorliga fängelsestraff på upp till sex månader i vissa fall, under liknande förutsättningar som gäller i Sverige, verkställas genom s.k. fotboja. I Finland utgör en sådan hemarrest i stället en självständig påföljd (övervakningsstraff) som kan dömas ut av domstol. Även i England kan rätten besluta om elektronisk övervakning, men inte som självständig påföljd utan som villkor vid en föreskrift om utegångsförbud eller vistelseförbud i samband med att en frivårdspåföljd döms ut.

5.4 Tidigare överväganden och diskussioner om ett förändrat påföljdssystem

5.4.1 Lagstiftningsärenden

Frivårdskommittén

Frivårdskommittén föreslog i sitt delbetänkande *Frivårdspåföljder* (SOU 1981:90) att villkorligt fängelse skulle införas i påföljdssystemet. Förslaget innebar att domstolen – i likhet med vad som gällde före brottsbalkens ikraftträdande – skulle kunna mäta ut ett fängelsestraff, men samtidigt medge anstånd med verkställigheten under en prövotid.[219] Anstånd skulle kunna medges helt eller delvis. I det sistnämnda fallet skulle den del av straffet där anstånd inte beviljas kunna uppgå till högst tre månader. Enligt förslaget skulle villkorligt fängelse vara en självständig påföljd som i stränghetshänseende skulle placeras mellan

[219] Jfr 1906 års lag om villkorlig straffdom som behandlas bl.a. i SOU 2012:34, band 2, s. 156 f.

skyddstillsyn och ovillkorligt fängelse. Villkorlig dom – som i stället skulle benämnas *straffvarning* – och skyddstillsyn skulle fortfarande finnas kvar som självständiga påföljder.

Enligt förslaget skulle villkorligt fängelse förekomma i två former, med eller utan övervakning. Villkorligt fängelse utan övervakning skulle helt sakna verkställighetsinnehåll, medan villkorligt fängelse med övervakning snarast skulle motsvara skyddstillsyn. Avgörande för valet mellan de två formerna skulle vara den dömdes behov av tillsyn. Prövotiden skulle räknas från dagen för domen och vara två år eller, om det utmätta straffets längd var sex månader eller kortare, ett år. Övervakningstiden skulle alltid vara ett år och skulle som utgångspunkt börja löpa från prövotidens början. Rätten skulle dock få förordna att övervakningen skulle anstå till dess att domen vunnit laga kraft mot den dömde.

Vid ett delvis villkorat fängelsestraff med övervakning skulle rätten, om förhållandena påkallade det, få förordna att den del av straffet som skulle avtjänas i anstalt skulle gå i omedelbar verkställighet.

Vid återfall i brott skulle som utgångspunkt det villkorliga anståndet förverkas och ett ovillkorligt fängelsestraff dömas ut. Domstolen skulle då göra en ny påföljdsbestämning avseende både den gamla och den nya brottsligheten. Om rätten trots allt bedömde att den tilltalade åter skulle dömas till kriminalvård i frihet, skulle det tidigare utdömda villkorliga fängelsestraffet undanröjas och ett nytt sådant straff dömas ut.

Kommittén avvisade tanken på intensivövervakning som en särskild påföljd och menade att det i stället borde finnas möjlighet att under vissa förutsättningar utöva en särskilt intensiv tillsyn av den dömde inom ramen för skyddstillsyn.

En majoritet av de remissinstanser som yttrade sig över kommitténs förslag ställde sig från principiella utgångspunkter positiva till tanken att införa någon form av villkorligt fängelse. Många förordade dock långtgående ändringar i förslaget. Bland annat föreslogs att skyddstillsyn och villkorlig dom skulle avskaffas och ersättas av villkorligt fängelse med eller utan övervakning. Ett inte obetydligt antal remissinstanser avstyrkte förslaget.

Frågan om villkorligt fängelse togs upp i den proposition (prop. 1982/83:85) som behandlade dels Frivårdskommitténs nyss nämnda betänkande, dels Fängelsestraffkommitténs delbetänkande (SOU 1981:92) om villkorlig frigivning. I propositionen konstaterades

att förslaget innebar att skyddstillsyn och villkorligt fängelse med övervakning skulle få ett tämligen likartat verkställighetsinnehåll samt att villkorlig dom och villkorligt fängelse utan övervakning skulle ha stora likheter. Mot den bakgrunden pekade departementschefen på risken att det föreslagna systemet skulle bli svårt att hantera i den praktiska tillämpningen och att en ojämn och varierande praxis när det gäller påföljdsval skulle uppstå. Det anfördes också att problem skulle kunna uppkomma på verkställighetsstadiet, där man skulle få skilda kategorier av övervakningsklientel. Som framgått ovan hade det vid remissbehandlingen föreslagits att skyddstillsyn och villkorlig dom skulle avskaffas och ersättas med villkorligt fängelse. Enligt departementschefen kunde man dock ställa sig frågan om fördelarna med en sådan ordning skulle vara så påtagliga i förhållande till det gällande systemet att de ingripande ändringar i regleringen som skulle behövas var tillräckligt motiverade. Departementschefen tog därefter upp en annan lösning som inte hade diskuterats av Frivårdskommittén eller under remissbehandlingen. Tanken var att i stället för att införa villkorligt fängelse ge domstolen möjlighet att vid utdömande av villkorlig dom eller skyddstillsyn lämna uppgift i domen om hur långt fängelsestraff som i det särskilda fallet skulle ha dömts ut, om fängelse hade valts i stället. För denna lösning fanns det emellertid inte tillräckligt beredningsunderlag. Departementschefens slutsats var, trots de nämnda invändningarna, att många skäl talade för att det skulle innebära klara fördelar att införliva villkorligt fängelse i brottsbalkens påföljdssystem, men att frågan skulle skjutas på framtiden. Det ansågs nämligen finnas anledning att avvakta Frivårdskommitténs och Fängelsestraffkommitténs då kvarstående uppdrag innan slutlig ställning togs till om villkorligt fängelse borde införas i påföljdssystemet.[220]

I sitt slutbetänkande *Nya alternativ till frihetsstraff* (SOU 1984:32) föreslog Frivårdskommittén att kontraktsvård skulle införas i påföljdssystemet i form av villkorligt fängelse.[221]

Ordningen med kontraktsvård som en typ av kvalificerad föreskrift vid skyddstillsyn infördes på grundval av kommitténs betänkande.[222] Gällande frågan om att införa konstruktionen villkorligt fängelse anslöt sig departementschefen dock till de invändningar

[220] Se prop. 1982/83:85 s. 57 ff.
[221] Se SOU 1984:32 s. 133 ff.
[222] Se prop. 1986/87:106 s. 37 ff.

som tidigare hade uttalats vid behandlingen av delbetänkandet och som angetts ovan.[223] Departementschefen anförde vidare att det kunde ifrågasättas om en reform av det aktuella slaget motiverade ett så pass kraftigt ingrepp i påföljdssystemet som förslaget innebar. I stället stannade departementschefen vid att kontraktsvård skulle utgöra en kvalificerad föreskrift vid skyddstillsyn och att domstolen, om den planerade behandlingen i avgörande grad bidragit till att domstolen bestämt påföljden till skyddstillsyn, skulle ange i domslutet hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut om fängelse hade valts som påföljd.[224] Bestämmelserna om kontraktsvård inordnades sedan – utan sakliga ändringar – i 1989 års påföljdsreform.[225]

Fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande *Påföljd för brott* (SOU 1986:13–15) innehöll inte något förslag om villkorligt fängelse. Frågan om villkorligt fängelse bör införas har dock ingått bland de frågor som övervägts i betänkandena från Straffsystemkommittén (SOU 1995:91) och Påföljdsutredningen (2012:34), vilka behandlas närmare i det följande.

Straffsystemkommittén

Uppdraget

1992 tillsattes en kommitté som fick i uppdrag att göra en genomgripande översyn av brottsbalkens påföljdssystem (dir. 1992:47). En utgångspunkt för reformen skulle vara en minskad användning av fängelsestraff och att andra påföljdsalternativ därför skulle behöva utvecklas och förbättras.

I uppdraget ingick bl.a. att överväga om villkorligt fängelse borde införas som påföljd och lämna förslag om förutsättningarna för olika former av villkorligt fängelse. En viktig fråga i det sammanhanget var, enligt direktiven, hur lång prövotiden vid villkorligt fängelse bör vara. Departementschefen pekade på att en möjlighet kan vara att ge utrymme för att anpassa prövotidens längd efter bl.a. brottets straffvärde. En annan fråga som departementschefen tog upp var vilken reaktionen bör vara i de fall där den som är dömd till villkorligt fängelse missköter sig under prövotiden.

[223] Se prop. 1982/83:85 s. 57 ff.
[224] Se a. prop. s. 40 ff.
[225] Se prop. 1987/88:120 s. 107.

Kommittén skulle också överväga möjligheterna till någon form av straffmätning vid användningen av icke frihetsberövande påföljder och behovet av regler om dessa påföljders inbördes stränghet. Det ingick dessutom i uppdraget att överväga om någon form av elektronisk övervakning av dömda borde införas, antingen som en särskild föreskrift inom ramen för en icke frihetsberövande påföljd eller som en självständig påföljd. Vidare skulle kommittén se över systemet med villkorlig frigivning.

Allmänt om kommitténs förslag

Kommittén antog namnet Straffsystemkommittén och presenterade sina överväganden i betänkandet *Ett reformerat straffsystem* (SOU 1995:91). Kommittén ansåg det vara ett övergripande mål att se till att påföljdssystemet tillgodoser de krav på proportionalitet, rättvisa, klarhet, förutsebarhet och konsekvens som måste ställas samt att det präglas av humanitet. En utgångspunkt var alltså att fortsätta på den väg som stakades ut genom 1989 års påföljdsbestämningsreform (prop. 1987/88:120). Ett viktigt mål för den nya reformen var att skapa ett sammanhållet system med olika straff, vilkas användning i det enskilda fallet skulle styras av samma typ av kriterier. Att minska användningen av fängelsestraff var ett annat viktigt mål. För att en sådan målsättning skulle kunna nås behövdes det, enligt kommittén, dels bärkraftiga alternativ till fängelse, dels tydliga kriterier som klargör i vilka situationer som domstolen ska använda de olika straffen.[226]

De förslag som lämnades innebar att i princip samma kriterier – brottets straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet – skulle styra valet av samtliga straff. Prognostiska och behandlingsinriktade kriterier som tar sikte på lagöverträdarens behov av straff och dess verkan i framtiden ansågs av flera skäl vara olämpliga. När det gäller brottets straffvärde och art betonade kommittén vikten av att en helhetsbedömning görs. Resultatet av denna samlade bedömning benämndes brottets *karaktär*. Enligt förslaget skulle det anges i lagtexten att bedömningen av ett brotts karaktär ska grundas på dess straffvärde men att rätten, om det är påkallat, därjämte får beakta intresset av att för brott av viss art ådöma en särskilt sträng form av straff. Brottets karaktär skulle vara utgångspunkten för straffvalet

[226] Se SOU 1995:91, del II, s. 59 f. och 113 ff.

samtidigt som återfall i brott normalt skulle leda till strängare straff. Utgångspunkten skulle vara att domstolen alltid ska välja ett så lite ingripande straff som möjligt.[227]

Enligt kommitténs förslag skulle reaktionerna mot brott genomgående benämnas *straff*. Begreppet påföljd skulle alltså inte användas.[228] De olika straffen för vuxna lagöverträdare skulle rangordnas i stränghetshänseende efter graden av ingripande som de innebär. Villkorligt fängelse skulle däremot inte införas. Enligt förslaget skulle straffen vara självständiga och bedömas i ordningen *böter*, *prövotidsstraff*, *övervakningsstraff*, *samhällstjänst*, *fängelse genom elektronisk övervakning* och *fängelse i anstalt*. Samhällstjänst och elektronisk övervakning – som dittills förekommit som försöksverksamhet – skulle alltså införas i det ordinarie systemet och elektronisk övervakning skulle bli ett straff i stället för en verkställighetsform. *Kontraktsvård* skulle utgöra ett alternativ till samhällstjänst och de två formerna av fängelse. I stränghetshänseende skulle därför kontraktsvården inte graderas på annat sätt än att det skulle vara att bedöma som ett strängare straff än övervakningsstraff.[229]

Straffsystemet enligt förslaget kan beskrivas som en ”trappa”. För de fall böter inte är tillräckligt ingripande skulle prövotidsstraff ligga i botten och därefter skulle övervakningsstraff, samhällstjänst, fängelse genom elektronisk övervakning och fängelse i anstalt komma som efter hand allt strängare straff. Kontraktsvård skulle utgöra ett ”parallellt” trappsteg till samhällstjänst och de två formerna av fängelse upp till strafftider på – i normalfallet – två år.[230]

Vid straffmätningsvärden på åtta månader eller lägre skulle det råda en presumtion för *prövotidsstraff* eller *övervakningsstraff*. De straffen svarade i princip mot de befintliga påföljderna villkorlig dom respektive skyddstillsyn och skulle kunna kombineras med böter. Övervakningsstraffet skulle dessutom innefatta ett obligatoriskt deltagande i någon form av påverkansprogram. Avgörande för valet mellan prövotidsstraff och övervakningsstraff skulle vara om den tilltalade tidigare hade gjort sig skyldig till brott. Valet skulle alltså inte styras av prognostiska kriterier eller behovskriterier, utan det avgörande skulle i stället vara tillbakablickande kriterier. Domstolen skulle därför normalt sett inte ha behov av någon personutredning

[227] Se a.a., s. 128 ff.
[228] Se a.a., s. 116 ff.
[229] Se a.a., s. 126 ff.
[230] Se a.a., s. 126 f.

för att kunna döma till övervakningsstraff.[231] Vid straffmätningsvärden som är högre än fängelse i åtta månader men lägre än ett år skulle utgångspunkten vara att *samhällstjänst* väljs. Är brottets *art* sådan att det finns starkare skäl för fängelse än annars skulle de angivna gränserna sänkas.[232] Vidare skulle den tilltalades *tidigare brottslighet* – utöver att utgöra skäl för att döma till övervakningsstraff i stället för prövotidsstraff – utgöra skäl att välja ett strängare straff än vad brottets karaktär motiverar. Återfall skulle alltså få den betydelsen för straffvalet att den som upprepade gånger döms för brott efter hand skulle dömas till allt strängare straff.[233]

Om straffmätningsvärdet är ett år eller mer skulle *fängelse i anstalt* normalt dömas ut.[234] Fängelse i anstalt skulle också kunna vara aktuellt i fall där återfallssituationen utesluter ett annat straff.[235]

Fängelse genom elektronisk övervakning skulle, enligt kommittén, bli aktuellt främst i två situationer. Den ena var när en person som tidigare dömts till samhällstjänst har begått nya brott under viss tid därefter och den nya brottsligheten inte har ett så högt straffvärde att fängelse i anstalt måste dömas ut av det skälet. Den andra situationen var när straffvärdet understiger ett år men brottets karaktär, på grund av artomständigheter, är så allvarlig att samhällstjänst inte är ett tillräckligt ingripande straff. I den sistnämnda situationen avsågs brott med straffvärden från en månads fängelse, upp till elva månader.[236] Kommittén konstaterade att det här rör sig om brott som enligt den dåvarande ordningen ledde till fängelse på grund av brottets art. Vidare angav kommittén att den nämnda avgränsningen av tillämpningsområdet skulle innebära att elektronisk övervakning skulle komma att tillämpas i relativt stor omfattning.[237]

Förslaget innebar att deltagande i påverkansprogram skulle utgöra ett obligatoriskt inslag inte endast i verkställigheten av övervakningsstraff, utan även vid samhällstjänst och fängelse genom elektronisk övervakning.[238]

Enligt förslaget skulle samhällstjänst och fängelse genom elektronisk övervakning förutsätta samtycke från den tilltalade. Någon

[231] Se a.a., s. 128 ff., 142 ff., 217 ff. och 233 ff.
[232] Se a.a., s. 132 ff.
[233] Se a.a., s. 140 ff.
[234] Se a.a., s. 132.
[235] Se a.a., s. 155 f.
[236] Enligt förslaget skulle allmänna fängelseminimum höjas från 14 dagar till en månad.
[237] Se a.a., s. 155 ff.
[238] Se a.a., s. 259 f.

bedömning av den tilltalades förutsättningar att genomföra verkställigheten skulle däremot inte göras. Om den tilltalade uppfyllde förutsättningarna för kontraktsvård skulle dock ett sådant straff som regel dömas ut i stället.[239] Som framgått ovan skulle kontraktsvård utgöra ett alternativ till såväl samhällstjänst som de två formerna av fängelse. Det skulle kunna användas vid strafftider på upp till två år och även detta straff skulle förutsätta samtycke från den tilltalade. Den som inte samtycker till kontraktsvård skulle kunna dömas till samhällstjänst eller fängelse genom elektronisk övervakning endast om de förhållanden som påkallar kontraktsvård inte bedöms hindra en sådan verkställighet.[240]

Förslaget innebar att domstolen vid dom på samhällstjänst eller kontraktsvård skulle ange i domslutet hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse i stället hade valts påföljd.[241] Däremot kom kommittén fram till att det vid prövotidsstraff och övervakningsstraff inte skulle förekomma någon annan straffmätning än den som skulle ske genom utdömande av böter i kombination med respektive straff. Som skäl för det ställningstagandet anfördes för det första att det knappast finns möjlighet att straffmäta övervakningstiden, eftersom en övervakning på några månader skulle vara orimligt kort. För det andra anfördes att det knappast kunde anses lämpligt att straffmäta de olika föreskrifter som skulle kunna meddelas vid övervakningsstraff och, fast i begränsad omfattning, vid prövotidsstraff. Det angavs bero på att den typen av föreskrifter – med undantag för sådana som avser skadeståndsbetalning eller skyldighet att på annat sätt göra rätt för sig – meddelas på verkställighetsstadiet och inte genom domen. Också föreskrifter om skadeståndsbetalning och skyldighet att på annat sätt göra rätt för sig lämpar sig, enligt vad kommittén anförde, dåligt för att markera ett brotts allvar från straffrättslig synpunkt. Att det inte var möjligt att införa någon annan form av straffmätning vid prövotidsstraff och övervakningsstraff än den som sker genom utdömande av dagsböter i kombination med respektive straff kunde, enligt kommittén, inte betraktas som någon större nackdel. I det avseendet konstaterades att straffsystemet ändå – när fängelse genom elektronisk övervakning införs och samhällstjänst blir ett självständigt straff – skulle innehålla åt-

[239] Se a.a., s. 148 ff., 155 ff., 259 ff. och 290 ff.
[240] Se a.a., s. 158 ff.
[241] Se a.a., s. 255 f. och 314.

skilliga moment som innebär att den som begått ett allvarligare brott blir föremål för ett strängare straff än den som begått ett mindre allvarligt och att den som tidigare begått fler brott blir föremål för ett strängare straffrättsligt ingripande än den som är mindre belastad i detta avseende.[242] Mot bakgrund av att prövotidsstraffet så gott som alltid skulle förenas med böter bedömde kommittén att någon ytterligare markering av straffvärdet, t.ex. genom ett angivande av alternativstraff, inte var erforderlig för att prövotidsstraffet skulle uppfattas som en tillräckligt kännbar reaktion.[243]

Möjligheten enligt 28 kap. 3 § brottsbalken att kombinera skyddstillsyn med fängelse skulle upphävas enligt förslaget. Däremot skulle det vid flerfaldig brottslighet finnas möjlighet att döma till någon form av fängelse för ett eller flera brott och samtidigt döma till prövotidsstraff eller övervakningsstraff för brottsligheten i övrigt.[244]

Det bör också nämnas att kommitténs förslag innebar att tidigare brottslighet även fortsättningsvis skulle kunna beaktas inte bara vid valet av straff, utan även vid straffmätningen och genom förverkande av villkorlig frihet. Vissa ändringar föreslogs för att de reglerna skulle bli ännu tydligare.[245]

Särskilt om ställningstagandet mot villkorligt fängelse

Som framgått ovan bedömde kommittén att straffsystemet inte borde innefatta villkorligt fängelse. I det avseendet hade kommittén för det första diskuterat ett system som kan liknas vid en ”hatt” som träs över de icke frihetsberövande straffen, medan fängelse och böter står kvar utanför ”hatten”. Det skulle alltså innebära att de icke frihetsberövande påföljdsalternativen – utom böter och överlämnande till särskild vård – inordnas under villkorligt fängelse. När domstolen dömer till fängelse skulle den samtidigt bestämma om straffet skulle vara villkorligt och i så fall vilka ingripanden i frihet som den dömde under en viss bestämd prövotid skulle underkastas. Bröt den dömde mot de villkor som gäller under prövotiden, skulle fängelsestraffet i princip gå i verkställighet. Som skäl mot en sådan ordning beaktade kommittén bl.a. att ordningen skulle leda till ett ökat bruk av fängelse

[242] Se a.a., s. 163 ff.
[243] Se a.a., s. 222.
[244] Se a.a., s. 172 och 247 f.
[245] Se a.a., s. 180 ff.

i anstalt eftersom det är förhållandevis vanligt med återfall i brott. Ett annat skäl mot ”hattmodellen” var, enligt kommittén, att det inte skulle bli så enkelt och lättöverskådligt som det vid en första anblick kan förefalla. Det hade att göra med att domstolen inte skulle kunna nöja sig med att döma till villkorligt fängelse, utan skulle behöva bestämma vilken annan reaktion som ska ersätta straffet under prövotiden. Rätten skulle få göra samma preciserade val som om de olika alternativen utgjorde självständiga straff och ange om det var fråga om villkorligt fängelse utan övervakning, villkorligt fängelse med övervakning, villkorligt fängelse med samhällstjänst, villkorligt fängelse med kontraktsvård etc. Enligt kommittén skulle detta leda till att de vinster i fråga om överskådlighet som i förstone kan förefalla förknippade med villkorligt fängelse enligt en hattmodell, ganska snart skulle gå förlorade.[246]

Kommittén noterade att en fördel med villkorligt fängelse visserligen skulle vara att budskapet blir tydligt genom att ett fängelsestraff döms ut och att allvaret i straffbestämningen på så sätt markeras för den dömde. Detta var också den grundläggande tanken bakom den villkorliga domen (villkorligt anstånd med straffets verkställande) som gällde före brottsbalkens ikraftträdande.[247] Enligt kommittén kunde man dock ifrågasätta om det är rimligt och nödvändigt att i alla fall, där böter inte är ett tillräckligt straff, utdöma fängelse, låt vara villkorligt.[248]

Angående risken för ökad användning av fängelse anförde kommittén att det naturligtvis kan invändas att det inte alls är nödvändigt att den, som en gång dömts till villkorligt fängelse och fortsätter att begå brott eller i övrigt missköter sig, måste dömas till ovillkorligt fängelse nästa gång eller få det villkorliga fängelset förverkat och således omvandlat till ett ovillkorligt fängelsestraff. I stället skulle kunna gälla att den dömde får vandra uppför en ”trappa” inom ramen för det villkorliga fängelset i form av efter hand allt mera ingripande villkor för det villkorliga fängelsestraffet. En ordning av det slaget – där en person alltså kan dömas till villkorligt fängelse flera gånger eller missköta sig efter en dom på villkorligt fängelse utan att det villkorliga fängelsestraffet utlöses – var dock, enligt kommitténs uppfattning, inte acceptabel. Det angavs strida mot ett av de grundläggande

[246] Se a.a., s. 81 ff.
[247] 1906 års lag om villkorlig straffdom behandlas bl.a. i SOU 2012:34, band 2, s. 156 f.
[248] Se SOU 1995:91, del II, s. 84.

krav som man bör ställa på det villkorliga fängelset för att detta ska vara trovärdigt, nämligen att straffet ska verkställas i form av fängelse om den dömde bryter mot de villkor som gäller. Även om man skulle godta att den som begått brott kan dömas till flera villkorliga fängelsestraff efter varandra, når man till slut fram till en punkt då ett ovillkorligt fängelsestraff måste utdömas och ett antal villkorliga fängelsestraff måste realiseras.[249]

En möjlighet att motverka de nyss nämnda problemen angavs kunna vara att låta prövotiden för det villkorliga fängelset genomgående bli densamma som det utdömda fängelsestraffets längd och inte – som kommittén hade antagit – låta den ligga på i princip ett år. En sådan lösning skulle dock innebära att prövotiden och därmed också övervakningstiden i de allra flesta fall skulle begränsas till en eller högst några månader. Från frivårdshåll hade det framförts att så korta övervakningstider inte är meningsfulla. Inte heller kommittén ansåg att övervakning under en eller ett par månader, med undantag för elektronisk övervakning som i mångt och mycket kan liknas vid verkställigheten av ett ”vanligt” fängelsestraff, skulle vara en ändamålsenlig straffrättslig reaktion. Kommittén tillade att också en konstruktion av det slaget skulle medföra en risk för ökat bruk av fängelse, eftersom många återfall sker kort tid efter domen. Vidare anförde kommittén att en hattmodell med verkställighetstider som stämmer överens med det utdömda villkorliga fängelsestraffets längd också kunde leda till en del problem av teknisk natur. Ett sådant hade att göra med hur reaktionen mot den som begår nya brott under verkställigheten skulle utformas. Gällande korta verkställighetstider för villkorligt fängelse noterades att det vid ny brottslighet under verkställigheten mycket ofta skulle inträffa att den dömde har verkställt hela straffet när det blir aktuellt för domstolen att ta ställning till frågan om det villkorliga straffet ska förverkas på grund av det nya brottet. Slutsatsen var att en hattmodell med villkorligt fängelse – både på ett mera allmänt plan och när det gäller den närmare lagtekniska konstruktionen – är förknippad med så allvarliga svagheter att en sådan inte borde förordas.[250]

Kommittén övervägde också en modell som innebar att villkorligt fängelse skulle vara ett självständigt straff som kunde tillämpas först när andra icke frihetsberövande straff redan prövats eller ett fäng-

[249] Se a.a., s. 85.
[250] Se a.a., s. 86.

elsestraff annars framstod som ofrånkomligt. Domstolen skulle i så fall kunna döma till villkorligt fängelse samt förordna att den dömde under en prövotid skulle underkasta sig samhällstjänst eller kontraktsvård. Ett annat alternativ som övervägdes var att låta intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel omfattas av villkorligt fängelse. Kommittén menade dock att det är avsevärt bättre att göra samhällstjänst och kontraktsvård till självständiga straff där ett alternativt fängelsestraff anges i domen samt intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel till en form av fängelse.[251]

Det kan nämnas att kommittéledamöterna Gun Hellsvik och Britta Bjelle lämnade reservationer mot förslaget. Gun Hellsvik anförde bl.a. att kommitténs majoritet inte i tillräcklig grad hade betonat den roll fängelsestraffet och allmänpreventionen alltjämt borde spela i det svenska straffsystemet. Hon pekade på behovet av inkapacitering och straffets moralbildande effekt. Enligt hennes uppfattning borde ett system med villkorligt fängelse enligt hattmodellen införas. Gun Hellsvik framförde också att kommittén, i vart fall diskussionsvis, borde ha pekat på alternativa former för att tillgodose syftet med kontraktsvård inom straffverkställighetens ram i stället för som en självständig påföljd. Enligt henne var en sådan tänkbar väg att låta kontraktsvården enbart utgöra en del av innehållet i ett avtjänande av ovillkorligt fängelsestraff, såväl i anstalt som med elektronisk övervakning.[252] Också experten professorn Madeleine Leijonhufvud bedömde att ett system med villkorligt fängelse borde införas. I ett särskilt yttrande, vilket Britta Bjelle instämde i, skissade Madeleine Leijonhufvud på en modell för ett sådant system enligt hattmodellen. Hon lämnade också ett förslag till lagtext. Förslaget innebar att villkorligt fängelse skulle kunna dömas ut flera gånger och då förses med successivt alltmer ingripande föreskrifter i form av t.ex. böter, samhällstjänst och elektronisk övervakning.[253]

Förslagens mottagande

Straffsystemkommitténs betänkande behandlades av regeringen i prop. 1997/98:96. Slutsatsen var att det visserligen fanns ett behov av att reformera vissa delar av påföljdssystemet, men att den genom-

[251] Se a.a., s. 87 ff.
[252] Se a.a., s. 523 ff.
[253] Se a.a., s. 520 och 528 ff.

gripande förändring som Straffsystemkommittén föreslagit inte borde genomföras. Frågan om införande av villkorligt fängelse och betydelsen av brottets art borde, enligt regeringen, övervägas ytterligare.[254]

I remissvaren hade kommitténs förslag fått ett blandat mottagande. Många remissinstanser ansåg att det föreslagna straffsystemet saknade flexibilitet och att det inte gav domstolarna tillräckligt utrymme för individuella hänsynstaganden vid påföljdsbestämningen. Från många håll framhölls vidare att omfattningen och detaljrikedomen gjorde det förslagna straffsystemet svåröverskådligt. Några remissinstanser pekade på att det fanns ett betydande egenvärde i att det straffrättsliga systemet präglas av kontinuitet och stabilitet och flera ansåg att det inte fanns behov av att göra så genomgripande förändringar som kommittén föreslog. I fråga om villkorligt fängelse borde införas var remissopinionen delad. Flera remissinstanser ansåg att den frågan borde ha blivit föremål för ytterligare överväganden från kommitténs sida. Ett relativt stort antal remissinstanser beklagade att kommittén inte lagt fram ett fullständigt förslag till ett alternativ med villkorligt fängelse. De anförde att kommittén överdrivit svårigheterna och nackdelarna med ett sådant system.[255]

Regeringen angav att den i viss utsträckning kunde ansluta sig till den remisskritik som innebar att det föreslagna systemet saknade nödvändig flexibilitet. Enligt regeringen fanns det en betydande risk för att ett system som bortser från de individuella förutsättningarna leder till minskat hänsynstagande till humanitära aspekter. Förslaget ansågs härigenom, trots sina ambitioner i motsatt riktning, kunna leda till ett mer repressivt system än det befintliga. Vidare anförde regeringen att systemet med en påföljdstrappa inte skulle bli så renodlat och konsekvent som kommittén föresatt sig, eftersom tre av trappstegen – samhällstjänst, fängelse genom elektronisk övervakning och kontraktsvård – i princip skulle kräva samtycke av den tilltalade. Regeringen anförde också att frånvaron av en lämplighetsprövning vid utdömande av samhällstjänst och fängelse genom elektronisk övervakning riskerade leda till en ogynnsam klientsammansättning vid sådana påföljder. Enligt regeringen fanns det en viss risk att antalet avbrutna och undanröjda påföljder härigenom blir så stort att påföljdsformerna förlorar i trovärdighet.[256]

[254] Se prop. 1997/98:96 s. 74 ff. och 80 f.
[255] Se a. prop. s. 74 f. och 80.
[256] Se a. prop. s. 77 f.

När det gäller frågan om villkorligt fängelse anförde regeringen att den för sin del inte var övertygad om att de nackdelar som obestridligen är förenade med ett sådant system och som kommittén pekat på inte skulle kunna överbryggas. Kommitténs redovisning ansågs dock inte ge ett fullständigt underlag för den bedömningen. Regeringen avsåg därför att ta initiativ till en fortsatt analys av möjligheterna att skapa en reglering av särskilt de icke frihetsberövande påföljderna som är tydligare och mer lättillgänglig än de befintliga reglerna och därvid göra en fördjupad analys av möjligheterna att skapa ett system med villkorligt fängelse.[257]

Gällande förslaget att det av lagtexten skulle framgå att det vid bedömningen av brottets karaktär skulle beaktas bl.a. intresset av att för brott av viss art ådöma en särskilt sträng form av straff anförde regeringen att den i och för sig delade kommitténs bedömning att ett klargörande av påföljdsvalet vid s.k. artbrottslighet skulle kunna motiveras. Enligt regeringen kunde förslaget dock inte sägas innebära något förtydligande av de omständigheter som bör leda till att ett visst brott anses vara av den arten att den ska särbehandlas vid påföljdsvalet. Regeringens bedömning var att frågor med anknytning till brottets art borde övervägas ytterligare inom ramen för den analys som senare skulle göras avseende villkorligt fängelse.[258]

Även om Straffsystemkommitténs förslag alltså inte genomfördes i dess helhet ledde utredningen till vissa lagändringar som syftade till att åstadkomma trovärdiga alternativ till fängelsestraff. En sådan ändring var att systemet med samhällstjänst, som hade förekommit som försöksverksamhet, utvidgades och infördes som ett permanent inslag i påföljdssystemet.[259] En annan ändring var att intensivövervakning med elektronisk kontroll, som också hade förekommit som försöksverksamhet, gjordes till en permanent verkställighetsform i enlighet med vad som hade gällt under försöksverksamheten.[260]

Till skillnad från kommittén bedömde regeringen att intensivövervakning passar bäst för korta strafftider, upp till tre månaders fängelse och inte elva månader som kommittén hade utgått ifrån, samt att det bör röra sig om en verkställighetsform och inte en självständig påföljd. Försöksverksamheten hade avsett verkställighet av fängelsestraff på högst tre månader. Med hänsyn till reglerna om villkorlig

[257] Se a. prop. s. 80 f.
[258] Se a. prop. s. 81 och 112 ff.
[259] Se a. prop. s. 82 ff.
[260] Se a. prop. s. 105 ff.

frigivning innebar det i praktiken att dömda underkastades intensivövervakning under som längst två månader. Regeringen anförde att längre tider av intensivövervakning skulle innebära att de dömda utsätts för större påfrestningar samt att det skulle föra med sig ett klientel som generellt sett kan antas ha sämre förutsättningar att klara de krav som intensivövervakning ställer. Enligt regeringen kunde det därför befaras att längre tider av intensivövervakning skulle medföra fler misslyckanden. Med hänsyn till den stora betydelsen för straffsystemets trovärdighet av att straffrättsliga sanktioner verkligen genomförs ansåg regeringen att den nämnda risken för misslyckanden talade mot att utvidga användningen av intensivövervakning. En annan viktig omständighet angavs vara svårigheten att vid längre strafftider kunna upprätthålla en så hög ingripandenivå som krävs för att påföljden ska kunna utgöra ett trovärdigt alternativ till anstaltsvistelse. Regeringen menade att det kunde vara svårt att upprätthålla de tämligen rigorösa reglerna under mer än ett par månader.[261]

Som skäl för att intensivövervakning med elektronisk kontroll borde vara en verkställighetsform och inte en självständig påföljd anförde regeringen bl.a. att sådan övervakning bör vara i princip lika ingripande som verkställighet i anstalt av kortare fängelsestraff. Det anfördes också att intensivövervakning endast bör komma till stånd i fall där en domstol först kommit fram till att påföljden ska vara fängelse, eftersom de humanitära och samhällsekonomiska fördelarna av sådan övervakning annars skulle minska i motsvarande mån. Vidare konstaterade regeringen att det i och för sig hade framstått som naturligt att införa intensivövervakning som en självständig påföljd om den hade getts ett så brett tillämpningsområde som kommittén föreslagit. Den sortens lösning hade innefattat sådana överväganden att de borde prövas av domstol. Intresset av att ge domstolen inflytande ansågs emellertid inte lika framträdande vid den ovan beskrivna lösning som regeringen förordade. I sammanhanget noterades också dels att det inte skulle bli fråga om sådana kvalificerade bedömningar som domstolar är särskilt lämpade för, dels att det nödvändiga underlaget, för de bedömningar som trots allt måste göras, i många fall inte kommer finnas vid den tidpunkt domstolen avgör målet.[262]

[261] Se a. prop. s. 108.
[262] Se a. prop. s. 108 ff.

Påföljdsutredningen

Uppdraget

2009 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av påföljdssystemet för vuxna och unga lagöverträdare (dir. 2009:60). Inom ramen för översynen skulle utredningen analysera och föreslå bl.a. hur användningen av fängelse – i första hand de korta straffen – kunde minska, hur det kunde undvikas att små skillnader i straffvärde leder till stora skillnader i påföljdsval samt hur betydelsen av brottslighetens art kunde begränsas och dess innebörd klart avgränsas. En annan fråga var hur valet av ingripanden som inte utgör fängelse i anstalt skulle ske, vilket innehåll och vilken utformning i övrigt ingripandena skulle ha samt hur de skulle följas upp och hur reaktionerna vid återfall i brott och annan misskötsamhet skulle utformas. Utredaren skulle även ta ställning till om intensivövervakning med elektronisk kontroll kunde användas i ökad utsträckning eller på annat sätt förändras. En övergripande fråga var om ett system med villkorligt fängelse borde införas. Som utgångspunkt skulle gälla att ett införande av villkorligt fängelse inte fick leda till en kraftig ökning av användningen av fängelse i anstalt.

Förslag

Utredningen, som antog namnet Påföljdsutredningen, lämnade sina förslag i betänkandet *Nya påföljder* (SOU 2012:34). Utredningen beskrev inledningsvis problem och brister med det gällande påföljdssystemet. Det anfördes att systemet framstår som komplext och svåröverskådligt. Uppdelningen i två påföljder som utgör alternativ till fängelse – villkorlig dom och skyddstillsyn, vilka bygger på prognostiska kriterier och som båda kan förses med olika typer av föreskrifter – ansågs ha lett till svårigheter att rangordna påföljderna i ingripandegrad och att förutse vilken påföljd ett visst brott kommer att leda till. De begränsade möjligheterna att straffmäta villkorlig dom och skyddstillsyn innebär, enligt vad utredningen anförde, att den påföljd som döms ut inte alltid upplevs som proportionell i förhållande till den begångna brottslighetens allvar. Dessutom noterade utredningen att innehållet i de icke frihetsberövande påföljderna ibland är bristfälligt och att en tydlig återfallsupptrappning saknas. Det

noterades också att det uppstår omotiverade trösklar i övergången mellan en icke frihetsberövande påföljd och fängelse. Vidare anförde utredningen att avsaknaden av ett alternativstraff utmätt i fängelse leder till pedagogiska brister, men också till svårigheter för den domstol som undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn till följd av återfall i brott eller annan misskötsamhet att avgöra längden på det fängelsestraff som ska dömas ut. En annan synpunkt som utredningen framförde var att allt fler brott hade börjat inrymmas under ett artbrottsbegrepp samt att rättstillämpningen i denna del saknade tydliga riktlinjer och principer och kunde uppfattas som inkonsekvent och godtycklig.[263]

Några av de *grundläggande utgångspunkter* vid utformningen av ett påföljdssystem som utredningen tog avstamp i var att kriminalisering förutsätter påföljder som ger uttryck för allvaret i regelöverträdelsen samt att påföljden ingår i den lagföringsprocess som kan ge ett brottsoffer upprättelse. Den sistnämnda frågan kunde dock, enligt utredningen, breddas och behövde inte endast ta sikte på påföljdens ingripandegrad, utan även på att påföljden kan innebära att gärningsmannen tar ansvar för sitt brottsliga handlande och söker bearbeta de faktorer som legat bakom detta. Några andra grundläggande utgångspunkter angavs vara att utifrån kravet på humanitet får inte mer ingripande sanktioner väljas än vad som är nödvändigt för att uppnå målen med straffsystemet, att regleringen måste svara mot högt ställda krav på rättssäkerhet samt att påföljdsvalet i det enskilda fallet i största möjliga mån bör vara brottsavhållande. Vidare utgick utredningen från att behovet av individuellt hänsynstagande till omständigheter vid sidan av brottsligheten måste tillgodoses, att påföljdssystemet med nödvändighet måste bli en kompromiss mellan motstående intressen samt att systemet måste vara flexibelt.[264]

Bland de *utgångspunkter i övrigt* som borde ligga till grund för en reform angavs att det bör finnas goda förutsättningar för att välja en icke frihetsberövande påföljd. I detta angavs ligga att sådana påföljder på ett tydligare sätt än tidigare bör ge uttryck för hur allvarligt samhället ser på brottet och därmed kommunicerar klander gentemot regelöverträdelsen. En annan utgångspunkt var att inga brott, så långt möjligt, bör särbehandlas på grund av att de tillhör en viss brottstyp. Vidare utgick utredningen från att även icke frihetsberövande

[263] Se SOU 2012:34, band 2, s. 119 ff.
[264] Se a.a., s. 135 ff.

påföljder alltid bör straffmätas. I det avseendet anfördes bl.a. att även om man avstår från att döma ut ett fängelsestraff, bör man genom påföljdens faktiska ingripandegrad ge uttryck för om brottet – relativt sett – var allvarligare än ett annat brott som också föranleder en frivårdspåföljd. Ytterligare en utgångspunkt var att rangordningen mellan olika slag av straffrättsliga ingripanden bör bli tydligare, vilket angavs vara en förutsättning för att sådana påföljder ska kunna straffmätas. Andra utgångspunkter var att de icke frihetsberövande alternativen till fängelse i anstalt bör ha ett tydligt och förutsebart innehåll samt att dessa alternativ på ett tydligare sätt bör kunna användas för att trappa upp ingripandegraden vid återfall. Angående den nämnda upptrappningen angavs att en klarare rangordning av olika åtgärder utifrån hur ingripande de är kan möjliggöra detta samt att det skulle innebära stora kommunikativa och pedagogiska vinster att domstolen på ett tydligt sätt skärper ingripandegraden vid återfall. Slutligen var en utgångspunkt att konsekvenserna för den som inte följer de åligganden som en utdömd påföljd innebär bör bli tydligare. Det handlade här om att klargöra att förmånen av en icke frihetsberövande påföljd villkoras av att den dömde uppfyller de åligganden som föreskrivs i domen och inte återfaller i brott samt att det blir konsekvenser för den som bryter mot villkoren.[265]

Påföljdsutredningen fann att *villkorligt fängelse* bör införas i påföljdssystemet. Ett starkt skäl för detta angavs vara att påföljden kan göras tydligare än de befintliga frivårdspåföljderna och att det, genom olika tilläggssanktioner, skulle vara lättare att anpassa innehållet till den begångna brottslighetens allvar. De olika tilläggssanktionerna skulle också kunna användas för att trappa upp ingripandegraden i det villkorliga fängelsestraffet vid återfall i brott, så att återfall kan leda till en strängare påföljd utan att ett ovillkorligt fängelsestraff måste tillgripas. Sammanfattningsvis bedömde utredningen att ett införande av villkorligt fängelse skulle ge goda förutsättningar för att skapa ett påföljdssystem som är tydligare, mindre komplext och mer förutsebart samtidigt som det är mer förenligt med principerna om proportionalitet mellan brott och straff än det befintliga systemet. Därtill påpekade utredningen att påföljdssystemet, genom införandet av kontraktsvård och samhällstjänst, i viss mån redan har närmat sig villkorligt fängelse. Den konstaterade också att ett införande av villkorligt fängelse skulle innebära en större harmonisering med de

[265] Se a.a., s. 144.

påföljdssystem som finns i övriga nordiska länder och i flertalet EU-stater, vilket skulle kunna bidra till att underlätta det internationella samarbetet på det straffrättsliga området. Vidare var utredningens bedömning att det finns goda förutsättningar för att, med bibehållen trovärdighet, konstruera systemet på ett sådant sätt att inte varje återfall eller annat brott mot villkoren för det villkorliga fängelsestraffet med nödvändighet måste leda till att detta ska verkställas i anstalt.[266]

Utredningen kom fram till att samtliga konstruktioner som innebär att villkorligt fängelse införs parallellt med en eller flera andra icke frihetsberövande påföljder är förenade med brister. Enligt förslaget skulle därför villkorligt fängelse inrymma samtliga icke frihetsberövande påföljder, förutom böter.[267] Förslaget innebar att villkorlig dom och skyddstillsyn helt skulle utmönstras och ersättas av villkorligt fängelse samt att domstolen alltid skulle mäta ut ett fängelsestraff i de fall påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter.[268]

Enligt förslaget skulle påföljdssystemet för vuxna lagöverträdare bestå av endast två påföljder – böter och fängelse – där det under vissa förutsättningar kunde beslutas att fängelsestraffet ska vara villkorligt. Jämfört med ett system med tre påföljder – böter, villkorligt fängelse och ovillkorligt fängelse – ansågs den föreslagna ordningen bättre stämma överens med den grundläggande tanken med villkorligt fängelse, nämligen att det alltid ska mätas ut ett fängelsestraff om inte påföljden bedöms kunna stanna vid ett rent bötesstraff samt att det ska finnas möjlighet att förverka villkorligheten och besluta att fängelsestraffet ska verkställas i anstalt om den dömde återfaller i brott eller på annat sätt bryter mot de villkor som ställts upp. Det ansågs dessutom bli tydligt att domstolen har funnit att det brott som den tilltalade har gjort sig skyldig till är så allvarligt att det förskyller ett fängelsestraff, men att omständigheterna är sådana att det finns skäl att privilegiera honom eller henne genom att besluta att fängelsestraffet ska vara villkorligt.[269]

Ett beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt skulle innebära att den dömde inte behöver verkställa straffet i anstalt om han eller hon uppfyller vissa villkor. Villkoren skulle bestå i att den dömde under en prövotid dels avhåller sig från fortsatt brottslighet, dels full-

[266] Se a.a., s. 163 ff. och jfr SOU 1995:91, del II, s. 85.
[267] I detta sammanhang bortses från påföljder som innebär överlämnande till särskild vård och de särskilda påföljderna för unga lagöverträdare.
[268] Se SOU 2012:34, band 2, s. 169 ff.
[269] Se a.a., s. 174 f.

gör sådana tilläggssanktioner som ett villkorligt fängelsestraff som huvudregel skulle förenas med.[270] Som ett allmänt krav under verkställigheten av villkorligt fängelse skulle gälla att den dömde inte får vara påverkad av alkohol eller andra beroendeframkallande medel när tilläggssanktionen fullgörs. Nykterheten och drogfriheten skulle kunna kontrolleras genom provtagning.[271]

Prövotiden skulle, enligt huvudregeln, vara två år.[272] Utredningen hade övervägt om domstolen borde ges möjlighet att straffmäta prövotiden i förhållande till det villkorliga fängelsestraffets längd, eller om det i lag borde föreskrivas olika prövotider beroende på hur långa straff som dömts ut. Det konstaterades att vad som talar för en sådan differentierad prövotid är att ingripandegraden i det villkorliga fängelsestraffet då i större utsträckning skulle kunna ställas i proportion till brottslighetens allvar. Utredningen fann dock att ett system med olika prövotider beroende på fängelsestraffets längd skulle bli mindre enhetligt och svårare att tillämpa. Det skulle dessutom sannolikt framstå som mindre förutsebart för den dömde. Utredningen stannade därför vid att det är mest ändamålsenligt att i lag föreskriva en fast prövotid, vilken ska gälla i princip oavsett hur långt det villkorliga fängelsestraffet är. Behovet av straffmätning av det villkorliga fängelsestraffet fick i stället tillgodoses genom valet av tilläggssanktion. Enligt förslaget skulle prövotiden börja löpa från den dag då domen vinner laga kraft mot den dömde i påföljdsdelen. Undantag skulle dock göras om det villkorliga fängelsestraffet förenas med kontraktsvård, då prövotiden skulle börja löpa från dagen för dom.[273]

Enligt utredningen borde villkorligt fängelse användas i så stor utsträckning som möjligt. Det skulle finnas en presumtion för att besluta att fängelsestraff som understiger ett år ska vara villkorliga.[274] Även fängelsestraff som uppgår till ett år eller mer skulle kunna dömas ut villkorligt, om de kan förenas med en tillräckligt ingripande kontraktsvård eller om verkställighet av ett ovillkorligt fängelsestraff på grund av den tilltalades personliga förhållanden eller andra tungt vägande skäl framstår som uppenbart oskäligt. Som exempel på fall av de sistnämnda slagen nämndes att den tilltalades hälsotillstånd är

[270] Se a.a., s. 176 ff.
[271] Se a.a., s. 377 ff.
[272] I de undantagssituationer där det beslutas att fängelsestraff som är längre än två år ska vara villkorliga skulle prövotidens längd i stället motsvara längden på det villkorliga fängelsestraffet.
[273] Se a.a., s. 180 ff.
[274] Se a.a., s. 184 ff.

sådant att det framstår som oskäligt att låta honom eller henne verkställa ett fängelsestraff i anstalt eller att den tilltalade har påbörjat vård eller behandling mot t.ex. missbruk eller något annat brottsrelaterat förhållande och ett ovillkorligt fängelsestraff skulle riskera att spoliera en pågående rehabilitering.[275] Någon formell övre gräns för hur långa tidsbestämda fängelsestraff som kan dömas ut villkorligt skulle inte föreskrivas enligt förslaget. Utredningen konstaterade dock att det endast i rena undantagsfall bör komma i fråga att besluta att fängelsestraff som överstiger två år ska vara villkorliga.[276]

Förslaget innebar att frågan om ett fängelsestraff ska vara villkorligt eller inte skulle avgöras uteslutande på grundval av fängelsestraffets längd, den tilltalades tidigare brottslighet och humanitetsaspekter hänförliga till den tilltalades person. Detsamma skulle gälla valet av tilläggssanktioner i de fall fängelsestraffet döms ut villkorligt. *Brottslighetens art* eller andra överväganden hänförliga till särskilda brottstyper skulle inte läggas till grund för valet av påföljd. Enligt utredningen fanns det inte något behov av särbehandling på grund av art i det föreslagna systemet, eftersom det systemet i många avseenden skulle innebära en skärpning i förhållande till den befintliga ordningen och trovärdigheten skulle komma att öka för de icke frihetsberövande påföljderna. Utredningen nämnde att ett system som skulle straffmäta frivårdspåföljderna och konsekvent trappa upp ingripandegraden vid återfall på det sätt som föreslogs och samtidigt skulle särbehandla vissa brottstyper i skärpande riktning skulle innebära en betydande och helt omotiverad repressionsökning och sannolikt leda till en kraftig ökning av antalet ovillkorliga fängelsestraff. Enligt utredningen borde en avskaffad påföljdsmässig särbehandling av vissa brott på grund av deras art leda till att omständigheter som tidigare påverkat artbedömningen i stället skulle komma att påverka straffvärdet i skärpande riktning.[277]

---

[275] Se a.a., s. 195 ff.

[276] Se a.a., s. 200 f.

[277] Se a.a., s. 202 och 714 ff. Utredningen behandlade också frågan om vilka alternativa vägar som skulle kunna vara tänkbara om det inte bedömdes möjligt att helt avstå från att särbehandla vissa brott. Den skisserade i det avseendet olika modeller för hur betydelsen av brottslighetens art skulle kunna begränsas och innebörden avgränsas. Bedömningen var att det är förenat med betydande svårigheter att behålla brottets art som kriterium för påföljdsvalet även om betydelsen begränsas och innebörden avgränsas. Om det ändå bedömdes nödvändigt att behålla en rest av brottslighetens art borde det, enligt utredningens uppfattning, i så fall ske genom en kombination av de skisserade modellerna och med inriktningen att ett strängare påföljdsval på grund av brottslighetens art inte alltid ska behöva betyda ovillkorligt fängelse. Se a.a., s. 726 ff.

Valet av tilläggssanktion skulle, enligt förslaget, göras med utgångspunkt i fängelsestraffets längd. Det innebär att ett längre villkorligt fängelsestraff skulle förenas med en mer ingripande tilläggssanktion än ett kortare sådant straff och att lika långa villkorliga fängelsestraff skulle förenas med tilläggssanktioner som framstår som i huvudsak lika ingripande, allt förutsatt att inte den tilltalades tidigare brottslighet föranleder en annan bedömning.[278] Utgångspunkten skulle vara att villkorligt fängelse förenas med endast en tilläggssanktion. Endast i särskilt angivna undantagsfall skulle det finnas möjlighet att kombinera flera tilläggssanktioner.[279] Valet av tilläggssanktion skulle i många fall förutsätta att domstolen hämtar in personutredning från Kriminalvården.[280]

Förslaget innebar att kortare villkorliga fängelsestraff – som mest upp till tre månader – som utgångspunkt skulle förenas med *dagsböter*. I den mån böter inte kan anses vara en tillräckligt ingripande tilläggssanktion med hänsyn till fängelsestraffets längd eller den tilltalades tidigare brottslighet skulle det villkorliga fängelsestraffet kunna förenas med *samhällstjänst*. En sådan tilläggssanktion skulle kunna användas vid villkorliga fängelsestraff som uppgår till högst elva månader.[281] Samtycke från den tilltalade skulle inte vara en förutsättning för att förena villkorligt fängelse med samhällstjänst. Däremot skulle det krävas att sanktionen är lämplig med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter. Det förhållandet att den tilltalade aktivt motsätter sig samhällstjänst angavs kunna vara en omständighet som innebär att samhällstjänst inte bedöms vara en lämplig tilläggssanktion.[282]

Om samhällstjänst inte bedöms vara en lämplig sanktion för den dömde – och det inte heller finns förutsättningar för att välja en tilläggssanktion som innebär vård eller behandling (se nedan) – skulle tilläggssanktionen i stället bestå av övervakning och kontroll enligt en s.k. *övervaknings- och kontrollsanktion*. Sanktionens ingripandegrad skulle anpassas efter det utdömda fängelsestraffets längd, så att den motsvarar ingripandegraden i det antal timmar samhällstjänst som annars hade valts som tilläggssanktion. Det skulle kunna åstadkommas bl.a. genom att det föreskrivs längre övervakningstid ju längre

[278] Se a.a., s. 203 ff.
[279] Se a.a., s. 218 ff.
[280] Se a.a., s. 238 ff.
[281] Se a.a., s. 221 ff., 383 ff. och 395 ff.
[282] Se a.a., s. 397 ff.

straffet är. Avsikten var att en övervaknings- och kontrollsanktion skulle kunna användas i samma straffmätningsspann som samhällstjänst, dvs. vid villkorliga fängelsestraff som uppgår till högst elva månader. Vid lägre straffmätningsvärden skulle det kunna räcka att sanktionen innebär ett åliggande för den dömde att hålla kontakt med en särskilt utsedd övervakare. Om det villkorliga fängelsestraffets längd överstiger två månader, skulle övervaknings- och kontrollsanktionen utöver kontaktskyldighet innefatta anmälningsskyldighet. Vid något längre villkorliga fängelsestraff, uppgående till sex månader eller mer, skulle ingripandegraden skärpas exempelvis genom att den dömde i viss utsträckning förbjuds att lämna sin bostad, s.k. *helghemarrest*.[283] Även förbud för den dömde att vistas på vissa platser eller skyldighet att uppehålla sig på en annan plats än bostaden skulle kunna utgöra förstärkande inslag om sanktionen skulle användas vid längre villkorliga fängelsestraff. Efterlevnaden av de nämnda förstärkningsinslagen skulle kunna kontrolleras med elektroniska hjälpmedel.[284]

Möjligheten att verkställa korta fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll skulle enligt förslaget utmönstras. I stället skulle det finnas möjlighet att förena ett villkorligt fängelsestraff med ett förbud för den dömde att lämna bostaden annat än på särskilt angivna tider och för särskilt angivna ändamål, s.k. *hemarrest*. Förbudet skulle kunna kontrolleras genom elektronisk övervakning. Hemarrest skulle endast kunna användas som tilläggssanktion om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott på sådant sätt eller i sådan utsträckning att det annars inte hade funnits förutsättningar att besluta att fängelsestraffet ska vara villkorligt. Förbudet skulle pågå under en tid som motsvarar två tredjedelar av det villkorliga fängelsestraffets längd, dock minst 14 dagar och högst åtta månader. En förutsättning för att förena villkorligt fängelse med hemarrest skulle vara att sanktionen bedöms vara lämplig med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter. Det förhållandet att den tilltalade aktivt motsätter sig hemarrest kunde vara en omständighet som innebär att hemarrest inte bedöms vara lämpligt. Andra sådana omständigheter kunde vara att den tilltalade inte bedöms kunna sköta den elektroniska utrustning som krävs för

[283] Ett sådant förbud skulle kunna skiljas från den mer ingripande tilläggssanktionen hemarrest genom att det endast skulle få omfatta ett begränsat antal dagar per vecka eller liknande.
[284] Se a.a., s. 224 ff. och 424 ff.

att kontrollera verkställigheten eller att brottet riktats mot en person som han eller hon delar bostad med.[285]

Vidare innebar förslaget att ett villkorligt fängelsestraff skulle kunna förenas med en s.k. *vård- eller påverkanssanktion*. Det skulle vara aktuellt om den tilltalade har behov av vård eller behandling för missbruk av beroendeframkallande medel eller för något annat särskilt förhållande som kan antas ha bidragit till den begångna brottsligheten, eller om det finns brotts- eller missbruksrelaterad programverksamhet som bedöms lämplig för honom eller henne att genomgå. En vård- eller påverkanssanktion skulle kunna användas i stället för dagsböter, samhällstjänst, övervaknings- och kontrollsanktion eller hemarrest. Det huvudsakliga innehållet i vård- eller påverkanssanktionen skulle framgå av ett av Kriminalvården utfärdat yttrande. En förutsättning för att förena ett villkorligt fängelsestraff med en vård- eller påverkanssanktion skulle vara att sanktionen är tillräckligt ingripande med hänsyn till fängelsestraffets längd och den tilltalades tidigare brottslighet. Det innebar att sanktionen skulle vara i huvudsak lika ingripande som det antal dagsböter, det antal timmar samhällstjänst eller det antal månader hemarrest som det villkorliga fängelsestraffet annars skulle ha förenats med. Om det är uppenbart att de insatser som Kriminalvården har föreslagit inte är tillräckligt ingripande skulle sanktionen kunna kombineras med dagsböter, samhällstjänst eller en övervaknings- och kontrollsanktion. När det gäller vård eller behandling skulle domstolen stanna vid bedömningen att den tilltalade har ett behov av den planerade vården eller behandlingen. Domstolen skulle alltså – till skillnad från vad som förutsätts för att skyddstillsyn ska väljas som påföljd (30 kap. 9 § brottsbalken) – inte behöva gå vidare och göra någon prognostisk bedömning av om sanktionen i det enskilda fallet kan antas bidra till att avhålla honom eller henne från fortsatt brottslighet. Utöver vård eller behandling skulle villkorligt fängelse kunna förenas med ett mer renodlat påverkansprogram, liknande den programverksamhet som enligt den befintliga regleringen erbjuds som en del av verkställigheten av skyddstillsyn och under verkställigheten av fängelsestraff.[286]

Slutligen skulle *kontraktsvård* kunna användas som tilläggssanktion om det villkorliga fängelsestraffets längd uppgår till ett år eller mer, eller om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott på sådant

[285] Se a.a., s. 208 ff., 226 ff. och 459 ff.
[286] Se a.a., s. 228 ff. och 473 ff.

sätt eller i sådan utsträckning att det annars inte hade funnits förutsättningar att besluta att fängelsestraffet ska vara villkorligt. En förutsättning för villkorligt fängelse i sådana fall skulle vara att innehållet i kontraktsvården i huvudsak motsvarar det utdömda fängelsestraffet i ingripandegrad.[287]

Om det inte finns någon tillräckligt ingripande tilläggssanktion att tillgå skulle utgångspunkten vara att det inte ska beslutas att fängelsestraffet ska vara villkorligt. Undantag skulle dock kunna göras om ett ovillkorligt fängelsestraff framstår som uppenbart oskäligt på grund av den tilltalades personliga förhållanden eller andra tungt vägande skäl. I sådana situationer skulle domstolen även kunna avstå från att förena det villkorliga fängelsestraffet med någon tilläggssanktion.[288]

Om den tilltalade varit frihetsberövad i anledning av brottet skulle frihetsberövandet kunna beaktas vid valet av tilläggssanktion. I vissa fall – t.ex. om det varit fråga om ett längre frihetsberövande och det villkorliga fängelsestraff som döms ut endast uppgår till någon eller några månader – skulle det vara möjligt att helt avstå från att förena det villkorliga fängelsestraffet med en tilläggssanktion.[289]

Enligt förslaget skulle det inte finnas någon motsvarighet till möjligheten att förena en skyddstillsyn med ett kortare fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § brottsbalken. Det skulle inte heller i övrigt vara möjligt att besluta att ett fängelsestraff ska vara delvis villkorligt (se vidare avsnitt 6.6.5).[290]

En utgångspunkt för utredningens förslag var att den som *återfaller* i brott ska dömas till en mer ingripande påföljd än den som är tidigare ostraffad. Tidigare brottslighet skulle utgöra ett skäl mot att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt, även om det är fråga om ett kortare straff. Samtidigt skulle det finnas möjlighet att döma till villkorligt fängelse flera gånger och återfall i brott under prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff skulle inte automatiskt leda till att fängelsestraffet måste verkställas i anstalt.[291] Återfall i brott – både under prövotiden och efter utgången av prövotiden – skulle kunna beaktas genom att det villkorliga fängelsestraffet förenas med en tilläggssanktion av mer ingripande slag än vad som annars hade kommit i

[287] Se a.a., s. 237 f. och 487 ff.
[288] Se a.a., s. 244 ff.
[289] Se a.a., s. 248 ff.
[290] Se a.a., s. 251 ff.
[291] Se a.a., s. 262 ff. och 304 ff.

fråga.[292] Först om den tilltalades tidigare brottslighet inte kan beaktas tillräckligt genom valet av tilläggssanktion skulle återfallet leda till att ett ovillkorligt fängelsestraff döms ut. Det skulle dock finnas möjlighet att besluta att fängelsestraffet ska vara villkorligt om verkställighet av ett ovillkorligt fängelsestraff framstår som uppenbart oskäligt på grund av den tilltalades personliga förhållanden eller andra tungt vägande skäl.[293] Om den tilltalade tidigare dömts till ovillkorligt fängelse, skulle möjligheterna att döma ut ett villkorligt fängelsestraff för den nya brottsligheten vara begränsade. Ett skäl för villkorligt fängelse vid återfall efter ett ovillkorligt fängelsestraff skulle kunna vara att det villkorliga fängelsestraffet kan förenas med kontraktsvård.[294]

Påföljdsutredningen lämnade också förslag som innebar att reaktionerna vid *bristande verkställighet av tilläggssanktioner* till villkorligt fängelse skulle trappas upp succesivt. I första hand skulle sådan bristande verkställighet mötas genom att Kriminalvården genom informella påpekanden inskärper vikten av att tilläggssanktionen fullgörs eller vidtar justeringar som ryms inom ramen för den utdömda sanktionen. Om det inte är tillräckligt med sådana informella åtgärder skulle Kriminalvården kunna meddela särskilda föreskrifter om t.ex. nykterhet och drogfrihet eller kontakt med en övervakare som syftar till att tilläggssanktionen verkställs. Kriminalvården skulle också kunna meddela den dömde en varning. Om varning redan har meddelats eller om det kan antas att den dömde inte kommer att fullgöra tilläggssanktionen även om en varning meddelas, skulle övervakningsnämnden ha möjlighet att förlänga prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet till som längst fyra år eller att byta ut tilläggssanktionen mot en annan sanktion som är minst lika ingripande som den ursprungliga. I sista hand skulle bristande verkställighet leda till beslut om att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt. Vid beslut om verkställighet i anstalt skulle i skälig utsträckning hänsyn tas till vad den dömde undergått till följd av det villkorliga fängelsestraffet.[295] Beslutet skulle meddelas av allmän domstol på talan av Kriminalvården.[296]

Vidare innebar förslaget att övervakningsnämnden skulle kunna besluta att den dömde ska *omhändertas* om det uppkommer en fråga

[292] Se a.a., s. 267.
[293] Se a.a., s. 276 f.
[294] Se a.a., s. 274 ff.
[295] Se a.a., s. 552 ff.
[296] Se a.a., s. 592 ff. och 619 ff.

om att vidta åtgärder i anledning av bristande verkställighet av en tilläggssanktion till villkorligt fängelse. Kriminalvården skulle ges rätt att omedelbart omhänderta den dömde, om han eller hon brister i verkställigheten av en hemarrest eller en kontraktsvård och det därmed var aktuellt att föra talan om att det villkorliga fängelsestraffet skulle verkställas i anstalt.[297]

Slutligen bör nämnas att utredningen föreslog att överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) inte längre skulle utgöra en påföljd för brott (jfr 31 kap. 2 § brottsbalken). I den mån den dömde är i behov av vård eller behandling för missbruk skulle detta behov i stället tillgodoses inom ramen för den tilläggssanktion som ett villkorligt fängelsestraff förenas med. Om den tilltalade döms till ovillkorligt fängelse skulle hans eller hennes behov av missbruksvård, i likhet med vad som redan gällde, kunna tillgodoses under anstaltsvistelsen.[298]

Processrättsliga konsekvenser av förslagen

Strax innan Påföljdsutredningen lämnade sitt betänkande uppdrog regeringen åt samma utredare att biträda departementet med att överväga vilka processrättsliga konsekvenser utredningens förslag skulle leda till och föreslå nödvändiga författningsändringar. Uppdraget redovisades i departementspromemorian *Processrättsliga konsekvenser av Påföljdsutredningens förslag* (Ds 2012:54).

När det gäller *gripande, anhållande och häktning* bedömde utredaren att den befintliga regleringen i 24 kap. rättegångsbalken inte utesluter att frihetsberövande beslutas, även om det kan antas att det kommer att dömas ut ett villkorligt fängelsestraff för brottsligheten. Den befintliga regleringen ansågs inte heller hindra ett beslut om att den dömde ska vara häktad till dess att domen vinner laga kraft, trots att påföljden bestäms till ett villkorligt fängelsestraff, om skälen för häktning är så starka att ett sådant beslut är motiverat.

Utredaren föreslog att bestämmelsen om *åtalsunderlåtelse* i 20 kap. 7 § första stycket 2 samma balk skulle ändras, så att åtalsunderlåtelse får meddelas om det kan antas att det skulle dömas ut ett villkorligt fängelsestraff och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse. Vid

[297] Se a.a., s. 578 ff.
[298] Se a.a., s. 640 ff.

återfall i brott skulle åtalsunderlåtelse dock kunna meddelas endast om det finns synnerliga skäl. Mot bakgrund av regleringen i 23 kap. 4 a § skulle ändringen innebära att även förundersökningsbegränsning får beslutas när det kan antas att det skulle dömas ut ett villkorligt fängelsestraff och det finns särskilda skäl – eller vid återfall i brott synnerliga skäl – för åtalsunderlåtelse.

I promemorian föreslogs vidare att möjligheten att förelägga villkorlig dom genom *strafföreläggande* (48 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken) skulle anpassas till det nya påföljdssystemet. Enligt förslaget skulle strafföreläggande kunna utfärdas avseende villkorligt fängelse i högst sex månader, om det villkorliga fängelsestraffet förenas med böter eller samhällstjänst och det är uppenbart att rätten skulle döma till sådan påföljd.

Också rättegångsbalkens bestämmelse om *förordnande av offentlig försvarare* i fall där det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas (21 kap. 3 a § andra stycket 2) skulle, enligt förslaget, anpassas till det nya systemet. Utredaren föreslog att försvarare ska förordnas om det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas och det finns anledning att döma till annan påföljd än böter. Förslaget innebar alltså att offentlig försvarare ska förordnas om påföljdsfrågan är tveksam och det finns anledning att döma till fängelse, oavsett om det kan antas att fängelsestraffet kommer att dömas ut villkorligt eller ovillkorligt. Tveksamheten i påföljdsvalet skulle kunna avse frågan om det ska dömas ut ett bötesstraff eller ett fängelsestraff, om ett fängelsestraff ska dömas ut villkorligt eller vilken tilläggssanktion ett villkorligt fängelsestraff ska förenas med.

Vidare föreslogs att bestämmelser om *avgörande efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro* (46 kap. 15 a § första stycket 1), *avgörande utan huvudförhandling* (45 kap. 10 a § första stycket 3 och 51 kap. 13 § andra stycket 3) och *dom i förenklad form* (30 kap. 6 §) skulle anpassas till systemet med villkorligt fängelse. Det föreslogs också vissa ändringar av reglerna om *omröstning* (29 kap. 2 och 3 §§) och *förbudet mot reformatio in pejus* (51 kap. 25 §). Därutöver föreslogs också vissa förändringar i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) samt i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m., lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, lagen (1978:801)

om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet och lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Förslagens mottagande

En sammanställning av remissvaren avseende Påföljdsutredningens betänkande finns i justitiedepartementets promemoria Ju2012/4191/L5. De flesta remissinstanser var i huvudsak positiva till utredningens förslag om införande av ett system med villkorligt fängelse. Några ifrågasatte dock om det föreslagna systemet verkligen skulle bli så mycket mer förutsebart och överskådligt än det befintliga systemet. Det framfördes också att det finns trovärdighetsproblem med att villkorligt fängelse skulle kunna användas på nytt även vid upprepade återfall. Å andra sidan påtalades också risken för att förslaget skulle leda till en ökad användning av fängelsestraff, vilket skulle gå emot direktivens huvudinriktning. En synpunkt som fördes fram av ett stort antal remissinstanser var att det föreslagna systemet skulle ställa högre krav på den personutredning som domstolen behöver ha tillgång till, vilket skulle kunna leda till praktiska problem och längre handläggningstider. Vidare anförde flera remissinstanser att talan vid domstol om att ett villkorligt fängelsestraff ska verkställas i anstalt borde föras av åklagaren och inte, som utredningen föreslagit, av Kriminalvården.

Flera remissinstanser invände mot avskaffande av art som en faktor vid påföljdsvalet. *Åklagarmyndigheten* tog upp att det finns brottstyper där möjligheten att utreda gärningen och skydda målsägande och vittnen alltför mycket kan försvåras om artbrotten utmönstras ur påföljdssystemet. Här avsågs i första hand våldsbrott i relation, allvarligare sexualbrott, mened, övergrepp i rättssak och mer allvarliga fall av hot och våld mot tjänsteman. Enligt myndigheten fanns det anledning att tro att det i vissa fall inte skulle anses proportionerligt att hålla en misstänkt person frihetsberövad om brottslighetens straffvärde understiger tolv månader och påföljden bedöms kunna stanna vid ett villkorligt fängelsestraff. Gällande menedsbrottet påpekades att det är ett brott av utpräglad engångskaraktär och att den form av varning som ett villkorligt fängelsestraff innebär inte passar in som en trovärdig påföljd vid brott av denna typ. Åklagarmyndigheten pekade också på att en risk med förslaget var

att det skulle uppfattas så att lagstiftaren ser mildare på exempelvis brottet grovt rattfylleri. Också *Ekobrottsmyndigheten* pekade på ett system utan en ”artbrottsventil” skulle kunna leda till en minskad möjlighet att använda personella tvångsmedel, vilket angavs medföra betydande svårigheter att utreda de brott som förväntas leda till villkorligt fängelse. Vidare anfördes att brotten i näringsverksamhet utgör ett hot mot grundläggande samhällsfunktioner och att fängelsestraff, i enlighet med dagens system, utgör en skarpare markering och torde ha en större preventiv effekt än villkorligt fängelse med samhällstjänst. *Skatteverket* föreslog att det uttryckligen skulle anges att brottsliga gärningar som utgör ett led i den organiserade brottsligheten eller innefattar ekonomiska brott, t.ex. skatte- och bokföringsbrott, ska särbehandlas på grund av brottets art och att dessa brott ska medföra ovillkorligt fängelse oaktat att straffvärdet i det enskilda fallet understiger tolv månaders fängelse. Även *Rikspolisstyrelsen* såg problem med den föreslagna behandlingen av artbrotten och hänvisade i det avseendet till trovärdighetsskäl. *Sveriges Kommuner och Landsting* anförde att brotten våld och hot mot tjänsteman även fortsättningsvis borde särbehandlas påföljdsmässigt och att det även borde gälla brott mot förtroendevalda som svarar för myndighetsutövning.

Enligt *Riksdagens ombudsmän* kräver systemets trovärdighet att allvarliga brott av integritetskränkande natur och allvarliga brott som innebär hot mot grundläggande samhällsfunktioner som rättsväsendet särbehandlas även i fortsättningen. Också *Brottsoffermyndigheten*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Hovrätten för Västra Sverige* påpekade att det kunde finnas anledning att fortsatt särbehandla den typen av brott. Gällande integritetskränkande brott framfördes sådana invändningar även av *Nationella samordnaren mot våld i nära relationer*. *ECPAT* anförde att sexualbrott mot barn, särskilt om brotten har kommersiella inslag, även fortsättningsvis måste betraktas som brottslighet av sådan art som bör beaktas vid påföljdsbedömningen och föranleda en fängelsepresumtion. Också flera tingsrätter pekade på behovet av att fortsatt särbehandla vissa brottstyper. Exempelvis angav *Falu tingsrätt* att det skulle vara svårt att hos det allmänna rättsmedvetandet förankra en förändring som innebär att det vid grova rattfyllerier med straffvärden på upp till tre månader döms till villkorligt fängelse med dagsböter. Detsamma angavs gälla en förändring bestående i att domstolen kan döma till t.ex. samhälls-

tjänst eller hemarrest vid skattebrott med straffvärden på sex månader eller mer.

När det gäller förslaget om hemarrest som tilläggssanktion till villkorligt fängelse – i stället för verkställighetsform av ett fängelsestraff – hade *Akademikerförbundet SSR* flera invändningar. Förbundet påpekade att högre krav skulle behöva ställas på personutredning inför huvudförhandlingen, att långa övervakningstider kan medföra att den dömdes intresse att sköta sig minskar samt att det framtida klientelet för intensivövervakning skulle bli mer svårhanterligt, vilket skulle försvåra användningen av lekmannakontrollörer. *Stockholms universitet (kriminologiska institutionen)* anförde att förslaget om hemarrest skulle kunna leda till s.k. net-widening.

Regeringen gick inte vidare med Påföljdsutredningens förslag om införande av ett system med villkorligt fängelse och avskaffande av art som en faktor vid påföljdsvalet. Däremot ledde utredningens förslag till lagstiftning när det gäller påföljdssystemet för unga lagöverträdare (prop. 2014/15:25 och prop. 2019/20:118), strafflindring vid medverkan till utredning av egen brottslighet (prop. 2014/15:37), ny påföljd efter tidigare dom (prop. 2015/16:151) och utvidgade möjligheter att förvandla obetalda böter till fängelse (prop. 2020/21:8).

5.4.2 Den juridiska litteraturen

Systemets tydlighet, stringens och funktionalitet

Över lag har diskussionen i den juridiska litteraturen tagit avstamp i att grundackordet i 1989 års påföljdsreform, dvs. att stärka principerna om proportionalitet, ekvivalens, förutsebarhet, enhetlighet och legalitet, var av godo och att dessa principer även fortsättningsvis bör ligga till grund för påföljdssystemets utformning. Den kritik som riktats mot systemet under senare tid har således snarare bestått i att principerna inte genomfördes tillräckligt konsekvent och att systemet – delvis som en följd av strävanden att avhjälpa inbyggda brister i det avseendet – efter hand har blivit allt mer svårtillämpat och komplext.

Den ökade komplexiteten har av många tillskrivits den utveckling som skett i praxis kring artbrott (se vidare nedan) och införandet av fler tilläggssanktioner och nivåer i systemet. Som Petter Asp påtalat kan det senare illustreras med att domstolarna, vid valet mellan

fängelse och en icke frihetsberövande påföljd, inte bara ska ta hänsyn till ”skäl som talar mot fängelse” utan också, i olika led och situationer, till ”särskilda skäl” och ”alldeles särskilda skäl”.[299] Det har också framhållits att bedömningen försvåras av att beslutsgången aldrig har varit särskilt uttalad i själva lagtexten och att den kräver en ingående förståelse för systemet och ett hoppande mellan de olika bestämmelserna i 29 och 30 kap. brottsbalken.[300]

Andra svagheter som lyfts fram med avseende på valet mellan fängelse och en icke frihetsberövande påföljd är att tillämpningsområdet för olika påföljdskombinationer eller tilläggssanktioner har lämnats tämligen öppet i lagstiftning och att det inte tydligt framgår om det är straffvärdet eller det s.k. straffmätningsvärdet som ska läggas till grund för den punkt där presumtionen mot fängelse bryts.[301] Också på andra sätt har det framhållits som oklart vilken betydelse olika straffmätningsfaktorer, i synnerhet vissa av billighetsskälen, ska tillmätas vid påföljdsbestämningen (jfr kapitel 12.2.3).

Även om många av dessa frågetecken har kunnat redas ut i praxis har en återkommande synpunkt mot denna bakgrund varit att systemet bör förenklas och beslutsgången tydliggöras i lagstiftningen. Regleringen bör, enligt vad som också anförts i det sammanhanget, ge bättre vägledning avseende de olika val som måste göras inom systemet och på vilket sätt olika omständigheter ska beaktas.[302] Å andra sidan har understrukits att det måste finnas tillräckligt utrymme för domstolarna att ta hänsyn till de speciella förhållanden som kan föreligga i enskilda fall och att alltför stor detaljstyrning därför bör undvikas.[303]

Också när det gäller valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn har regleringen problematiserats. Här har särskilt framhållits att de båda påföljderna formellt sett har lagts på samma nivå i stränghetshänseende, trots att skyddstillsyn i praktiken är en mer ingripande påföljd, och att valet mellan påföljderna styrs av prognostiska kriterier. Förutom att regleringen därmed har blivit svår att tillämpa i ett system som bygger på proportionalitet har den kritiserats för att ge intrycket att de båda påföljdsalternativen utesluter varandra och att det dessutom finns en lucka där varken villkorlig dom eller skydds-

[299] Se Asp, En modernare påföljdsreglering?, SvJT 2010 s. 449–462 på s. 450.
[300] Se Reimer, Påföljdssystemet – en legal infrastruktur, SvJT 2010 s. 506–516 på s. 508.
[301] Se t.ex. Asp, a.a., s. 450 och 461 f. och Reimer, a.a., s. 509 ff.
[302] Ibid.
[303] Se bl.a. Sjöström, Påföljdssystemet bör förenklas och bli mer flexibelt, SvJT 2010 s. 517–528 på s. 518 f. och Wersäll, Några utgångspunkter för ett reformerat påföljdssystem, SvJT 2010 s. 545–562 på s. 550.

tillsyn kan väljas, samtidigt som skälen för fängelse enligt 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken är avsedda att vara uttömmande. Även om Högsta domstolens prejudikatbildning också i detta avseende har gjort regleringen mera sammanhängande och logisk – främst på det sättet att det klargjorts att skyddstillsyn är att anse som en strängare påföljd än villkorlig dom och att det finns ett gemensamt tillämpningsområde för de båda påföljderna – har det ansetts otillfredsställande att lagtexten talar i en riktning och praxis och förnuftsskäl i en annan.[304]

En annan brist som ofta påtalas är att det finns en tröskeleffekt i systemet vid straffvärden runt ett års fängelse, där övergången mellan de icke frihetsberövande påföljderna och fängelse blir alltför skarp. Exempelvis kan villkorlig dom och böter utdömas för ett brott som har ett straffvärde strax under ettårsgränsen, medan påföljden kan bli ett årslångt fängelsestraff för den som har begått ett brott med ett straffvärde som bara är något högre. För att göra upptrappningen mjukare har det förordats att det införs tydligare ”mellanpåföljder” eller tilläggssanktioner i gränslandet mellan fängelse och de icke frihetsberövande påföljderna, företrädesvis genom att elektronisk intensivövervakning införs som självständig påföljd och att tillämpningsområdet för samhällstjänst anpassas. Därtill har över lag en mer uttalad rangordning av de icke frihetsberövande påföljderna och bättre möjligheter att straffmäta dessa efterfrågats.[305] Slutligen har själva straffvärdegränsen för presumtionen mot fängelse diskuterats. Bland annat har en större flexibilitet efterlysts, t.ex. genom att det vid ett straffvärdeintervall mellan sex och 18 månaders fängelse inte skulle finnas någon uttalad presumtion för eller emot fängelse. I stället skulle det inom detta intervall vara möjligt att döma ut trovärdiga alternativ till fängelse om sådana finns, men också att döma till fängelse med hänvisning till straffvärdet.[306]

Påföljdssystemets utformning har också diskuterats från mer praktiska och processuella utgångspunkter. Här har Anders Perklev i artikeln *Några idéer kring utformningen av ett nytt påföljdssystem* (SvJT 2010 s. 491–505) påtalat att den ökade mängden mål och ärenden som rättsväsendet har att hantera ställer allt större krav på att brott-

[304] Se bl.a. Reimer, a.a., s. 511 och Borgeke, Reflektioner över svensk straffrättspolitik då och nu, SvJT 2023 s. 857–887 på s. 880 f.
[305] Se bl.a. Reimer, a.a., s. 512 f., Asp, a.a., s. 460 f. och Wersäll, Är loppet kört för en reformering av påföljdssystemet? SvJT 100 år (festskrift) s. 190–200 på s. 196.
[306] Se Sjöström, a.a., s. 524 f.

målen hanteras på ett effektivt sätt. Mot den bakgrunden har han ifrågasatt om domstolarna i framtiden kommer ha utrymme för sådana ganska ingående bedömningar av den tilltalades personliga förhållanden som dagens påföljdssystem förutsätter. Han har också ifrågasatt med vilken precision sådana bedömningar och därmed sammanhängande prognoser egentligen låter sig göras. Därför, menar han, ger både effektivitets- och rättssäkerhetsaspekter anledning att eftersträva betydande förenklingar av systemet och att låta brottets straffvärde och karaktär i än högre grad vara styrande för påföljdsvalet. Detta skulle, enligt vad han därvid föreslår, kunna ske genom införandet av färdiga ”påföljdspaket” som kan dömas ut för de mest vanliga typfallen av brott som kan aktualisera en icke frihetsberövande påföljd. Som exempel nämns bl.a. påverkansprogram avseende alkoholmissbruk vid grovt rattfylleri eller besöksförbud (numera kontaktförbud) vid misshandel eller fridskränkningsbrott (se vidare under rubriken ”Villkorligt fängelse”).

Även principen om att tyngdpunkten i rättsskipningen bör ligga i första instans har anförts till stöd för att påföljdssystemet bör utformas så att den utredning som krävs i påföljdsdelen regelmässigt kan föreligga när tingsrätten prövar målet. Utredningen i påföljdsfrågan bör från denna synpunkt således inte vara mer omfattande eller svåråtkomlig än att den normalt kan tas fram i god tid före huvudförhandlingen vid tingsrätten.[307]

För att motverka att påföljder behöver undanröjas i efterhand har det vidare anförts att sådana förutsättningar för utdömande av en viss sanktion som kan förändras över tid, såsom krav på lämplighet och samtycke, så långt som möjligt bör undvikas. Det senare har också motiverats med att den tilltalades inflytande över påföljdsbestämningen därmed skulle minska och principerna om proportionalitet och rättslig likabehandling på motsvarande sätt stärkas.[308]

[307] Se Sjöström, a.a., s. 519.
[308] Se a.a., s. 519 och 523 f.

Särskilt om brottslighetens art

Alltsedan artbrottskonstruktionen infördes har den inom akademin och bland praktiskt verksamma varit föremål för livlig debatt. Kritiken mot institutet har varit omfattande, men huvuddragen i den skulle kunna sammanfattas enligt följande.[309]

- Artbrottskonstruktionen, som vilar på allmänpreventiv grund, medför att lindrigare brott bestraffas strängare än allvarligare brott och leder därför till uppenbara orättvisor och står i konflikt med principerna om proportionalitet och ekvivalens.
- Det kan ifrågasättas om institutet bidrar till de allmänpreventiva effekter som är eftersträvade och som utgör grunden för dess legitimitet.
- Artbrottsinstitutet leder till korta fängelsestraff, med stora – potentiellt skadliga – verkningar för den enskilde.
- Konstruktionen har medfört tillämpningssvårigheter, bristande förutsebarhet och bidragit till att systemet blivit svåröverskådligt och komplext. Det beror bl.a. på att brottets art är en diffus företeelse som saknar teoretisk överbyggnad, varför det är svårt att avgöra vilka omständigheter som kan ligga till grund för att ett brott ska klassificeras som ett artbrott och med vilken styrka de kan anses tala för ett fängelsestraff. Icke desto mindre har konstruktionen lett till en praxis där domstolarna, utöver straffvärdet, har att laborera med vad som kommit att kallas för artvärde, vilket baserar sig på de i sig oklara artomständigheterna. Därtill har konstruktionen lett till att fler tilläggssanktioner och nivåer införts (jfr ovan under föregående rubrik), vilket har komplicerat systemet och beslutsgången ytterligare.
- Institutet har begränsat möjligheterna att konstruera ett mer stringent påföljdssystem. Genom att tänkbara påföljdsalternativ och tilläggssanktioner i första hand har behövt användas för att undvika de korta fängelsestraffen har utrymmet minskat för att använda dem för en successiv skärpning av påföljden vid återfall eller för att i övrigt mildra tröskeleffekterna i övergången mellan de icke frihetsberövande påföljderna och fängelse.

[309] Se bl.a. Asp, a.a. s. 455 f.

Liksom de uppmärksammade problemen med artbrottsregleringen har de diskuterade lösningarna varit många, och även beträffande dessa ska endast huvudlinjerna beröras.

En lösning som ofta förordats är att helt utmönstra artbrottskonstruktionen ur påföljdssystemet. Med en sådan ordning skulle således endast brottslighetens straffvärde och den tilltalades tidigare brottslighet kunna motivera valet av fängelse som påföljd. Som en något modifierad variant av denna lösning har föreslagits att ett mycket begränsat antal brottstyper, såsom mened och övergrepp i rättssak, skulle kunna pekas ut särskilt i lagstiftningen.[310]

Från utgångspunkten att en sådan kursändring vore orealistisk (och enligt vissa kanske inte heller önskvärd) har olika lösningar diskuterats som går ut på att tillämpningsområdet för brottets art begränsas. Det finns de som har argumenterat för att en framkomlig väg därvid skulle kunna vara att definiera artbrotten i lag genom väl avgränsade kriterier.[311] Andra har menat att detta inte låter sig (eller ens bör) göras, bl.a. av det skälet att det egentligen inte är fråga om en egenskap hos vissa brott utan enbart om en politisk vilja att ingripa med ett strängare påföljdsval mot vissa brott än mot andra.[312]

I stället har många sökt lösningen på artbrottsproblematiken i påföljdssystemets utformning och påföljdernas innehåll. Även om de konkreta förslagen har varierat, har den övergripande tanken varit att artens inflytande över påföljdsvalet bör kunna minska om man dels i lag ger tydligare vägledning för valet av olika påföljder och tilläggssanktioner, dels genom förändringar av påföljdernas status och innehåll skapar tillräckligt ingripande alternativ till fängelse. Bland annat har olika varianter av villkorligt fängelse framhållits som ett sätt att ge de icke frihetsberövande påföljderna erforderlig skärpa (se vidare nedan). Även möjligheten att göra samhällstjänst och elektronisk intensivövervakning, s.k. fotboja, till självständiga påföljder eller tilläggsanktioner till villkorligt fängelse har diskuterats. I sammanhanget har också påtalats att införandet av samhällstjänst och

[310] Se t.ex. von Hirsch, Reducing use of short-term imprisonment: the role of prior convictions and ”artbrotten”, SvJT 2003 s. 111–120, Borgeke, Brottets art — några tankar kring en svårgripbar företeelse, SvJT 1999 s. 218–240 på s. 238 f. och Perklev, a.a., s. 496.
[311] Se t.ex. von Hirsch & Påle, Arbrott, SvJT 1999 s. 241–258 på s. 246 ff. Jfr dock von Hirsch i SvJT 2003 s. 111–120 där han synes avfärda en sådan lösning. Se även Thunberg, På vilka grunder särbehandlas artbrott i dagens rättspraxis?, SvJT 1999 s. 259–263 på s. 262 f.
[312] Se Borgeke, SvJT 1999 s. 218–240 på s. 238. Jfr även von Hirsch, a.a., s. 113 f. och Ågren, Brottsbalk (1962:700) 30 kap. 4 §, avsnitt 2.2.4.1 Begreppets bakgrund och innebörd, Lexino 2020-01-01 (JUNO).

fotboja i systemet just har visat på att fängelse, i bemärkelsen anstaltsvistelse, uppenbarligen kan undvaras även när det gäller artbrott, i vart fall om straffvärdet understiger sex månaders fängelse. Därför har det ifrågasatts om det i dessa fall – men också på högre straffnivåer – inte bör vara möjligt att vidga utrymmet för en icke frihetsberövande påföljd. Brottets art bör i ett reformerat straffsystem således snarare kunna ses som ett skäl för ett strängare ingripande än som ett skäl för fängelse.[313]

Enligt vad Fredrik Wersäll har påtalat i artikeln *Är loppet kört för en reformering av påföljdssystemet* (SvJT 100 år [festskrift] s. 190–200) torde en förändring i den riktningen för övrigt vara möjlig redan inom ramen för den nuvarande regleringen. Till följd av den utveckling som skett av de frivårdande påföljderna – med bl.a. ökade kontrollmoment och fler påverkansprogram – bör det, såsom han utvecklar saken, finnas utrymme att i praxis påverka tillämpningen av artbrottsrekvisitet. En väg att gå skulle då kunna vara att mer generellt skilja de traditionella allmänpreventiva tankarna från de straffvärdepåverkande faktorerna, så att de senare frånkänns betydelse som artomständigheter men ges en större inverkan på straffmätningen.

Även andra har framhållit möjligheten att minska betydelsen av brottslighetens art vid påföljdsvalet genom en mer restriktiv rättstillämpning. Här kan särskilt nämnas att Petter Asp har påtalat att en sådan restriktivitet är motiverad bl.a. av det skälet att staten inte bör ingripa i medborgarnas liv med den kraft som fängelse innebär utan goda skäl för det. Han har i det sammanhanget också argumenterat för att art bör hanteras på ett sätt som präglas av kantighet och enkelhet – närmast som en icke skalär (antingen/eller) egenskap hänförlig till vissa klasser av brott inom vissa brottstyper – i stället för på dagens mer nyanserade och artvärdeorienterade sätt. Som skäl för detta har han i huvudsak anfört att vi saknar en någorlunda sammanhängande teoretisk överbyggnad på området, att vi inte bör ägna oss åt att mäta och gradera något som vi inte vet vad det är och att ett användande av art i relation till klasser av brott i vart fall kan leda till en tydlig praxisbildning.[314]

[313] Se bl.a. Perklev, Artbrotten från praktisk synpunkt, SvJT 2003 s. 154–167 på s. 161 ff., Reimer, a.a., s. 509 och 511 ff. och Sjöström, a.a., s. 520 ff.
[314] Se Asp, ”Brottslighetens art” – kommentar till Dag Victors och Andrew von Hirschs uppsatser, SvJT 2003 s. 136–153 på s. 149 ff. Jfr även von Hirsch, a.a., s. 111.

Villkorligt fängelse

En fråga som diskuterades mycket i anslutning till Påföljdsutredningens arbete var huruvida införandet av ett system med villkorligt fängelse skulle kunna erbjuda lösningar på, eller i vart fall mildra effekterna av, de olika svårigheter och problem som påföljdssystemet är förenat med.

Som en uppenbar fördel med villkorligt fängelse har den tydlighet och skärpa ett sådant system skulle ge framhållits. Således skulle dels domstolens värdering av brottet bli mer synlig, dels de yttersta konsekvenserna vid återfall eller annan misskötsamhet bli tydliga för den tilltalade. Om påföljden utformades enligt en hattmodell, där samtliga icke frihetsberövande alternativ inordnades under det villkorliga fängelsestraffet, skulle systemet därtill vinna i överskådlighet, med endast tre eller – beroende på hur man ser det – två huvudsakliga påföljder: böter samt villkorliga och ovillkorliga fängelsestraff. Den svårighet som framför allt har uppmärksammats, i synnerhet om systemet utformades enligt hattmodellen, är den att med bibehållen trovärdighet hålla fängelseanvändningen på en rimlig nivå, dvs. att undvika en alltför snabb upptrappning av påföljdsvalet vid återfall.[315]

Anders Perklev har i den ovan nämnda artikeln *Några idéer kring utformningen av ett nytt påföljdssystem* (SvJT 2010 s. 491–505) argumenterat för ett system med villkorligt fängelse av hattmodell. Enligt det förslag han där skisserar skulle villkorligt fängelse vara ett i princip obligatoriskt påföljdsval i de fall brottslighetens straffvärde inte överstiger ett års fängelse och den tilltalades tidigare brottslighet inte föranleder annat. Brottslighetens art skulle, med enstaka undantag, inte beaktas. Det villkorliga fängelsestraffet skulle vara förenat med en prövotid om två alternativt tre år, under vilken den dömde skulle verkställa föreskrivna tilläggsanktioner. Valet av tilläggssanktion skulle styras av brottets straffvärde såvitt avser ingripandenivå och av brottets karaktär såvitt avser sanktionstyp. Sanktionstyperna skulle vara av det slag som redan nu ingår i påföljdssystemet, däribland böter, samhällstjänst och olika påverkansprogram, men även vissa sanktioner som i dag ligger utanför det straffrättsliga påföljdssystemet, såsom kontaktförbud och tillträdesförbud, borde kunna övervägas (jfr ovan under rubriken ”Systemets tydlighet, stringens och funktion”). Vid återfall under prövotiden skulle det vill-

[315] Se Asp, SvJT 2010 s. 449–462 på s. 457 f. samt de arbeten till vilka det hänvisas i det följande.

korliga straffet – med avräkning för vad den tilltalade verkställt genom tilläggssanktioner – normalt förverkas på samma sätt som villkorligt medgiven frihet förverkas inom ramen för dagens system. Däremot skulle ingenting hindra att villkorligt fängelse på nytt dömdes ut efter att en tidigare dom på villkorligt fängelse upphört, antingen genom att prövotiden löpt ut och eventuella tilläggssanktioner verkställts eller genom att det villkorliga fängelsestraffet förverkats. Detta skulle således innebära att den tilltalade som regel fick en chans till, men i utbyte mot detta fick acceptera konsekvenserna av att inte ha tagit den förra chansen som gavs. På så sätt skulle reaktionen vid återfall i brott under prövotid bli mycket tydlig samtidigt som upptrappningen av reaktionen skulle bli relativt långsam. Till det senare skulle även möjligheten att verkställa ett ovillkorligt fängelsestraff genom fotboja bidra.

Stefan Reimer har i artikeln *Påföljdssystemet – en legal infrastruktur* (SvJT 2010 s. 506–516) i stället laborerat med ett system där det villkorliga fängelsestraffet läggs som en särskild påföljd vid sidan av andra icke frihetsberövande påföljdsalternativ, däribland villkorlig dom och skyddstillsyn. Det villkorliga fängelsestraffet skulle därmed fungera som ett sista trappsteg på vägen mot ett ovillkorligt fängelsestraff och tillämpas främst vid återfall och allvarligare artbrott. Han tänker sig vidare att samhällstjänst och/eller fotboja skulle kunna införas både som självständiga påföljder och som viktiga grundelement för verkställighetsinnehållet i ett villkorligt fängelsestraff. På det sättet skulle det ges goda möjligheter att successivt skärpa påföljdsvalet vid återfall – liksom att differentiera ingripandegraden med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art – utan att det direkt blir fråga om att döma till fängelse. Enbart vid flera återfall, eller när straffvärdet når upp till fängelse i ett år, skulle det enligt den skisserade modellen vara möjligt att döma ut ett ovillkorligt fängelsestraff.

Även Lars Sjöström har i artikeln *Påföljdssystemet bör förenklas och bli mer flexibelt* (SvJT 2010 s. 517–528) framhållit fördelarna med ett system med villkorligt fängelse där den villkorliga domen – måhända namnändrad till prövotidsdom – behålls som en förstagångspåföljd för att förlänga vägen till fängelse. Han har vidare understrukit vikten av att – såsom trovärdiga alternativ till fängelse – tillskapa en flora av villkor och sanktioner som kan bestämmas inom ramen för ett villkorligt fängelse, exempelvis samhällstjänst, böter, intensivövervakning

med elektronisk kontroll, annan övervakning, behandling och programverksamhet.

Slutligen kan nämnas att Petter Asp i artikeln *En modernare påföljdsreglering* (SvJT 2010 s. 449–462) – utan att ta ställning för eller emot införandet av någon form av system med villkorligt fängelse – har framhållit att ett sådant system gör det särskilt angeläget att noga överväga hur s.k. iterativa situationer, dvs. sådana situationer som regleras i 34 kap. brottsbalken, bör hanteras.

5.4.3 Särskilt om intensivövervakning med elektronisk kontroll

Som redan framgått har frågan om huruvida den s.k. fotbojan bör ingå i påföljdssystemet som en självständig påföljd alternativt som någon form av tilläggssanktion eller om den även fortsättningsvis bör vara en verkställighetsform av fängelse varit föremål för diskussioner i flera sammanhang.

I ett lagstiftningsärende som ledde till vissa ändringar i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖVL) den 1 oktober 2022 (prop. 2021/22:196, se avsnitt 5.2.2) föreslog *Brottsofferjouren Sverige* att domstolen ska kunna döma ut fängelsestraff med fotboja som en särskild påföljd. Enligt organisationen skulle det vara ett sätt att hantera den omständigheten att brottsoffer uppfattar ett fängelsestraff som döms ut av domstol som just ett straff som väsentligen ska avtjänas i ett fängelse. I propositionen konstaterade regeringen att redan när intensivövervakningen infördes som en permanent verkställighetsform för korta fängelsestraff var många remissinstanser – i linje med vad Straffsystemkommittén hade föreslagit – av uppfattningen att domstolar borde avgöra om fängelse ska avtjänas genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. I det sammanhanget hade dock regeringen framhållit att övervägande skäl talade för att intensivövervakningen skulle bli en verkställighetsform och inte en självständig påföljd (se prop. 1997/98:96 s. 108 ff.). Samma fråga hade behandlats i samband med att möjligheterna till intensivövervakning med elektronisk kontroll inom ramen för vissa försöksverksamheter utökades 2005 (prop. 2004/05:34). Regeringen konstaterade att de argument som hade framförts då fortfarande gjorde sig gällande och att det därför saknades anledning att på nytt över-

väga den frågan.[316] De nämnda argumenten tog sikte på att intensivövervakningen bör vara i princip lika ingripande som verkställighet i anstalt av kortare fängelsestraff samt att införandet av intensivövervakning med elektronisk kontroll motiverades av såväl humanitära som samhällsekonomiska skäl. Hur stor betydelse i dessa båda hänseenden intensivövervakningen skulle komma att få skulle, enligt regeringen, bero på möjligheterna att begränsa användningen av intensivövervakning till sådana fall där alternativet verkligen är anstaltsvistelse. Om intensivövervakningen kom att användas även i en del andra fall, dvs. där påföljden annars skulle ha blivit någon form av kriminalvård i frihet, skulle de humanitära och samhällsekonomiska effekterna av intensivövervakningen minska i motsvarande mån.[317] I 2005 års lagstiftningsärende anförde regeringen att den inte såg någon anledning att vid den tidpunkten göra någon ändring av intensivövervakningens ställning i straffsystemet. En annan sak angavs dock vara att påföljdssystemet ibland kritiserats på grund av den breda floran av olika påföljds- och verkställighetsalternativ. Enligt regeringen var det inte uteslutet att en översyn av påföljdssystemet skulle komma att leda till ett förändrat synsätt.[318]

Kriminalvården behandlar i sin kapacitetsrapport för 2024–2033 och i rapporten *Kriminalvårdens kapacitetsrapport till följd av Tidöavtalet* frågan om utökad användning av elektronisk övervakning som ett sätt att frigöra anstaltsplatser. Enligt Kriminalvården bör regeringen – mot bakgrund av myndighetens ansträngda beläggningsläge, de tillkommande reformerna i Tidöavtalet samt de positiva erfarenheter och internationella rekommendationer som finns avseende elektronisk övervakning – utreda och överväga vissa åtgärder, som innefattar utökad användning av sådan övervakning utanför anstalt. Åtgärder som behandlas är för det första en *utvidgning av tillämpningsområdet* för IÖVL till att omfatta verkställighet av straff på upp till ett år, i stället för sex månader, samt att den s.k. treårsregeln i 2 § andra stycket avskaffas.[319] Det anförs också att det skulle kunna utredas om det bör vara möjligt att verkställa beslut om fängelse efter undanröjande av villkorlig dom och skyddstillsyn samt efter bötes-

[316] Se prop. 2021/22:196 s. 10 ff.
[317] Se prop. 2004/05:34 s. 32 och prop. 1997/98:96 s. 109.
[318] Se prop. 2004/05:34 s. 32.
[319] Att tillämpningsområdet bör utvidgas till att avse verkställighet av straff på upp till ett år var något som Kriminalvården också påpekade i sitt remissvar i 2022 års lagstiftningsärende (prop. 2021/22:196).

omvandling med intensivövervakning med elektronisk kontroll. Detsamma anges gälla i fråga om fängelse som dömts ut enligt 28 kap. 3 § brottsbalken (dvs. skyddstillsyn kombinerat med ett kort fängelsestraff). För det andra behandlas möjligheten att införa intensivövervakning med elektronisk kontroll som en *självständig påföljd* som döms ut direkt av domstol, på liknande sätt som föreslogs i Påföljdsutredningens betänkande (SOU 2012:34), vilket är fallet i ett antal andra länder. Slutligen behandlar Kriminalvården, för det tredje, möjligheten att införa en ny verkställighetsform eller påföljd bestående i *kontrollerat boende med elektronisk övervakning*. Enligt Kriminalvården finns det behov av att utreda alternativ till vistelse i anstalt och verkställighet genom intensivövervakning, utöver de särskilda utslussningsåtgärder som är möjliga att besluta om efter det att en viss tid av ett fängelsestraff har avtjänats. Ett sådant alternativ skulle kunna vara en helt ny verkställighetsform eller påföljd genom vilken den dömde under hela strafftiden placeras i ett kontrollerat hem som är anpassat för särskilt stöd, tillsyn och kontroll och samtidigt övervakas elektroniskt. På så sätt skulle den dömde stå under löpande övervakning på ett sätt som kan sägas vara mer ingripande än vad som gäller för intensivövervakning med elektronisk kontroll.[320]

Som framgår av avsnitt 5.5.2 föreslår Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet i sitt betänkande (SOU 2024:48) dels att tillämpningsområdet för IÖV utökas på så sätt att det längsta fängelsestraff som kan avtjänas genom IÖV ökas från sex till nio månader, dels att det införs en ny verkställighetsform, elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende, som kan användas vid strafftider om högst ett år och sex månader. Trygghetsberedningen förslår å sin sida i sitt slutbetänkande (SOU 2024:54) att tillämpningsområdet för IÖV, i dess nuvarande form, utökas till strafftider i högst ett år och sex månader. För fängelsestraff över sex månader ska sådan verkställighet dock endast få ske om det bedöms lämpligt.

Även i den juridiska litteraturen har frågan om fotbojans plats i påföljdssystemet diskuterats. Flera skäl har därvid anförts till stöd för att fotbojan bör inordnas i påföljdssystemet som en självständig påföljd eller som någon form av föreskrift eller tilläggsanktion. Som framgått av föregående avsnitt har det bl.a. ansetts vara en fördel om

[320] Se Kriminalvården, Kriminalvårdens kapacitetsbehov till följd av Tidöavtalet, 2023-04-18 (KV 2023-669) s. 35 f. och Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024-2033, 2023-12-15 (KV 2023-14991) s. 53 ff.

fotbojan kan användas inom ramen för en påföljdstrappa för att undvika tröskeleffekter vid övergången från en icke frihetsberövande påföljd till fängelse, liksom för att successivt skärpa reaktionen vid återfall.[321] Det har också påpekats att fotbojan tveklöst innebär ett mindre ingrepp i den enskildes frihet än verkställighet av fängelse i anstalt, varför det kan ifrågasättas om den bör jämställas med en sådan påföljd. Vidare har påtalats att det kan uppfattas som en brist hos dagens system att domstolen när den bestämmer påföljden inte har möjlighet att påverka användningen av fotboja trots att sådan verkställighet har stor betydelse för ingripandenivån hos den utdömda påföljden.[322]

Å andra sidan har konstaterats att fotbojan synes fungera relativt väl i dagens system och har vunnit acceptans såsom en verkställighetsform av fängelse. Som ett annat skäl för att den nuvarande ordningen bör bestå har anförts att det därmed även fortsättningsvis kommer att vara möjligt att reagera mycket snabbt på eventuell misskötsamhet. Om fotbojan i stället gjordes till en självständig påföljd eller tilläggssanktion skulle den möjligheten gå förlorad, eftersom det skulle krävas ett domstolsbeslut för att omvandla påföljden till ett fängelsestraff. Även risken för s.k. net-widening, dvs. att sanktionen skulle komma att användas i större utsträckning än vad som varit avsett, har anförts som ett skäl mot att frångå den nuvarande ordningen.[323]

Kriminalvårdens ovan nämnda förslag om att tillämpningsområdet för intensivövervakning med elektronisk kontroll skulle utvidgas till att omfatta fängelsestraff upp till ett år fanns också med i en framställning som myndigheten lämnade till regeringen i juli 2019.[324] Med anledning av framställningen utarbetades det inom Justitiedepartementet en promemoria med förslag som ledde till vissa lagändringar den 1 oktober 2022 (prop. 2021/22:196, se avsnitt 5.2.2). Frågan om en höjning av den längsta strafftiden från sex månader till ett år behandlades dock inte i promemorian och som en följd av det inte heller i den efterföljande propositionen.[325] Det kan nämnas att Kriminalvården i sina remissvar över SOU 2024:48 respektive SOU 2024:54 välkomnar förslagen avseende utökade möjligheter att avtjäna fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.

[321] Se t.ex. Asp, SvJT 2010 s. 449–462 och Reimer, a.a., s. 513 f.
[322] Se Perklev, SvJT 2010 s. 491–505 på s. 503.
[323] Ibid.
[324] Se framställan om utökad tillämpning av intensivövervakning med elektronisk kontroll m.m., Ju2019/02420.
[325] Se prop. 2021/22:196 s. 11.

6 Ett påföljdssystem med villkorligt fängelse

6.1 Närmare om vårt uppdrag

Som beskrivits i avsnitt 5.1 är vårt uppdrag när det gäller påföljdssystemet dels att föreslå ändringar av påföljderna som sådana, dels att överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar av reglerna om påföljdsval där grundregeln ska vara att påföljden ska bestämmas utifrån brottets allvar i form av dess straffvärde. Vi ska dessutom överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som syftar till att möjligheten att ta hänsyn till den tilltalades personliga omständigheter vid påföljdsvalet begränsas. I det sammanhanget framhålls att utrymme för sådana hänsyn också kan finnas i reglerna om hur påföljderna ska verkställas.

Enligt direktiven grundar sig reformbehovet i att dagens system i alltför stor utsträckning har utformats med hänsyn till gärningspersonens intressen och att det inte är rimligt att den grundläggande regeln för påföljdsvalet är utformad som en presumtion mot fängelse. Samtidigt anges i direktiven att påföljdssystemet även fortsättningsvis bör innehålla alternativ till fängelse för situationer där brottsligheten inte är så allvarlig att ett fängelsestraff är motiverat. Det anges också att brottslighetens art och återfall i brott även fortsättningsvis bör ha betydelse för påföljdsvalet.

Några närmare anvisningar om hur påföljdssystemet bör utformas för att tillgodose det angivna reformbehovet lämnas inte i direktiven. Tvärtom framgår att det står utredningen fritt att antingen utveckla systemet utifrån de befintliga påföljderna eller utforma ett nytt system med en helt eller delvis ny uppsättning påföljder. Som en tänkbar följd av att utgångspunkterna för påföljdsvalet ändras anger direktiven dock att påföljderna kan behöva rangordnas i förhållande till varandra och graderas utifrån ingripandegrad. Andra tänkbara för-

ändringar som nämns är att de nuvarande påföljderna och möjligheterna att kombinera dessa med varandra och med olika föreskrifter delas upp i flera olika påföljder, t.ex. genom att samhällstjänst görs till en självständig påföljd, och att nya påföljdsalternativ, såsom hemarrest, införs.

De förändringar som vi föreslår ska enligt direktiven ligga inom ramarna för de kriminalpolitiska utgångspunkter som gäller för uppdraget. Som utvecklats i kapitel 4 innebär dessa bl.a. att principerna om proportionalitet, ekvivalens och humanitet även fortsättningsvis ska upprätthållas, men att den sistnämnda på ett rimligare sätt måste vägas mot andra principer och intressen, däribland samhällets behov av skydd och brottsoffers berättigade förväntningar på upprättelse.

I detta kapitel redovisas våra överväganden och förslag i denna del.

Som nämnts i bl.a. avsnitt 5.1 omfattar vårt uppdrag inte påföljdsregleringen för allvarligt psykiskt störda lagöverträdare eller de särskilda påföljdsreglerna för unga lagöverträdare som nyligen har setts över av Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare (SOU 2024:39 och SOU 2025:11). Inte heller reglerna om villkorlig frigivning, straffskärpning för återfall eller de övriga frågor som nyligen har setts över av Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet (SOU 2024:48) ingår i uppdraget. Vissa anpassningar av dessa regler kommer dock att krävas till följd av de övriga förändringar som vi föreslår. Även våra förslag till sådana anpassningar redovisas här. Straffprocessuella anpassningar och vissa andra följdändringar redovisas i kapitel 14.

6.2 Utgångspunkter för våra överväganden

6.2.1 Övergripande utgångspunkter

Som konstaterats inledningsvis lämnas det ganska öppet i direktiven hur det angivna reformbehovet och de efterfrågade ändringarna av påföljdssystemet ska tillgodoses. Inom ramen för den angivna inriktningen för uppdraget står det oss alltså – med vissa begränsningar – tämligen fritt att utforma systemet på det sätt som vi finner mest hållbart och ändamålsenligt. Vår ambition blir då att påföljdssystemet och reglerna för påföljdsbestämningen ska avspegla det pluralistiska förhållningssätt till straff som vi förordat i kapitel 4. Det innebär att systemet som helhet bör utformas utifrån att det ska uppfylla flera

ändamål och med beaktande av att olika – ibland motstående – principer och intressen kan göra sig gällande och då måste balanseras mot varandra. Således bör systemet inte bara utformas så att de olika preventiva funktionerna av straff eller hot om straff tillvaratas, utan också så att straffen blir ägnade att bidra till brottsoffers upprättelse. Liksom i dag måste samtidigt grundläggande principer om bl.a. humanitet, proportionalitet, rättslig likabehandling och förutsebarhet så långt som möjligt upprätthållas. Den ökade betoningen av brottsofferperspektivet bör dock leda till en ny balanspunkt mellan olika principer och intressen, där bl.a. kravet på humanitet alltjämt är centralt, men måste ställas i relation till att straffet i högre grad ska utgöra ett led i brottsoffrets upprättelse.

För att den angivna ambitionen ska kunna uppnås krävs att olika principer och intressen även fortsättningsvis ges sitt huvudsakliga genomslag på skilda nivåer av det straffrättsliga reaktionssystemet. Vid påföljdsbestämningen i det enskilda fallet bör kravet på proportionalitet – dvs. att straffet ska stå i proportion till brottslighetens allvar – utgöra grundbulten. Med en sådan utgångspunkt får straffet enligt vår mening goda förutsättningar att bidra till brottsoffrets upprättelse, eftersom den kränkning av offret som brottet inneburit därmed sätts i fokus för påföljdsbestämningen. Avsteg från utgångspunkten, t.ex. av humanitets- eller individualpreventiva hänsyn, bör visserligen vara möjliga, men endast i sådana undantagsfall när skälen för det är tillräckligt starka. I huvudsak bör individualpreventiva strävanden dock tillgodoses på verkställighetsnivån.

Det är också viktigt att framhålla att våra överväganden i denna del måste ses i ljuset av de förändringar vi föreslår i fråga om straffskalorna och straffmätningen. Reglerna om straffmätning och påföljdsval är nämligen i hög grad samverkande, och våra ställningstaganden i en del kan därför inverka på slutsatserna i en annan. Förslagen i de olika delarna ska således ses som en helhet, vilka tillsammans är avsedda att uppnå ändamålen med denna reform.

I det följande redovisas några ytterligare, mer påföljdsspecifika, utgångspunkter för våra överväganden som vi särskilt vill betona, varav några också har berörts i kapitel 4.

6.2.2 De icke frihetsberövande påföljderna bör på ett tydligt sätt förmedla klander och ha ett tillräckligt ingripande verkställighetsinnehåll

Som konstaterats i avsnitt 4.4.4 är det framför allt genom vad straffet förmedlar som det kan bidra till att ge brottsoffret upprättelse. Genom straffet tilldelar, värderar och kommunicerar domstolen klander. På det sättet blir straffet ett erkännande av att brottsoffret utsatts för en kränkning och ett uttryck för samhällets avståndstagande från denna.

Straffets förmåga att förmedla klander är i hög grad beroende av hur det utformas. När det gäller fängelse framgår, som framhållits i avsnitt 4.4.5, graden av klander av straffets repressiva karaktär och genom längden på det straff som döms ut. Annorlunda förhåller det sig med de icke frihetsberövande påföljderna. Förutom att dessa är mindre ingripande till sitt verkställighetsinnehåll, är möjligheten att uttrycka skillnader i klandervärdhet här mer begränsade, och det är endast när påföljden förenas med vissa typer av föreskrifter som rättens syn på allvaret i brottsligheten fullt ut framgår av den utdömda påföljden. Samtidigt kan det hävdas att behovet av ett tydligt avståndstagande inte minst gör sig gällande när en icke frihetsberövande påföljd väljs, just eftersom en sådan påföljd till sitt innehåll är mindre ingripande än ett fängelsestraff.

En utgångspunkt för våra överväganden är följaktligen att den utdömda påföljden alltid på ett tydligt sätt ska förmedla att, och i vilken utsträckning, gärningspersonen klandras för brottet. Detta kan åstadkommas genom att även de icke frihetsberövande påföljderna blir föremål för straffmätning eller att domstolens värdering av brottsligheten på annat sätt blir mer synbar, t.ex. genom att det alltid anges ett alternativstraff.

Som redan framgått ger även den faktiska ingripandegraden i påföljden uttryck för vilket klander som riktas mot den dömde. Därför är det också centralt att de icke frihetsberövande påföljderna får ett sådant verkställighetsinnehåll att de framstår som en tillräckligt ingripande reaktion på brottsligheten i fråga. Att de icke frihetsberövande påföljderna även av allmänheten uppfattas som trovärdiga alternativ till fängelse är därtill avgörande för påföljdssystemets legitimitet.

6.2.3 Tydliga konsekvenser vid återfall i brott eller annan misskötsamhet

Som framhållits ovan är tilltron till påföljdssystemet beroende av att även de icke frihetsberövande påföljderna på ett tydligt sätt kommunicerar klander och har ett tillräckligt ingripande verkställighetsinnehåll. Ytterligare en förutsättning torde vara att det också finns kännbara och tydliga konsekvenser för den som återfaller i brott eller på annat sätt missköter de åligganden som följer av den utdömda påföljden. De icke frihetsberövande alternativen till fängelse kan nämligen sägas utgöra en förmån eller privilegiering i förhållande till det fängelsestraff i enlighet med brottets straffvärde som annars skulle ha dömts ut. En sådan privilegiering bygger på att det finns anledning att visa en viss tolerans med lagöverträdaren, men toleransen avtar av förklarliga skäl om han eller hon återfaller i brott eller på annat sätt missköter sina åligganden till följd av påföljden. Privilegieringen kan således knappast utsträckas till den som återkommande gör sig skyldig till nya brott eller missköter påföljden utan att det skulle undergräva påföljdssystemets trovärdighet. Att det straffrättsliga ingripandet blir strängare för den som återfaller i brott, är också något som torde gälla i de flesta rättssystem.

En utgångspunkt för våra överväganden är följaktligen att det bör finnas en kännbar och tydlig upptrappning av ingripandegraden vid återfall i brott. Detta bör, i mindre flagranta fall, kunna ske inom ramen för de icke frihetsberövande påföljderna och annars genom att ett fängelsestraff döms ut. Ytterst bör en utdömd icke frihetsberövande påföljd kunna behöva avtjänas i anstalt. Det senare bör även gälla om den dömde på annat sätt missköter påföljden.

Kännbara och tydliga konsekvenser vid återfall i brott eller misskötsamhet är också motiverade för att öka de icke frihetsberövande påföljdernas potential att få en brottsavhållande verkan. Som påtalats i avsnitt 4.6.2 finns det nämligen studier som visar att en avskräckningseffekt uppstår när man inom ramen för en icke frihetsberövande påföljd riskerar att få ett fängelsestraff vid återfall eller misskötsamhet.

6.2.4 Korta fängelsestraff bör undvikas

En inriktning för reformarbetet inom påföljdsområdet har länge varit att skapa alternativ till fängelse i anstalt, i synnerhet till korta sådana fängelsestraff. Även vi anser att det finns goda skäl för att vid mindre allvarlig brottslighet så långt som möjligt välja en icke frihetsberövande påföljd.

Korta fängelsestraff kan inte förväntas ge vare sig några inkapaciteringseffekter eller andra beaktansvärda preventiva verkningar. Det kan visserligen inte uteslutas att ett kortare fängelsestraff i stället för en icke frihetsberövande påföljd, i vart fall beträffande vissa brottstyper, kan få en viss avskräckande effekt, men stödet för det är svagt och effekterna torde under alla förhållanden vara marginella (se avsnitt 4.6.2). Vidare är det knappast möjligt att inom ramen för ett kortare fängelsestraff få till stånd en behandling eller andra rehabiliterande insatser av den dömde med lyckat resultat. Sådana insatser kan med större utsikter till framgång i stället ges inom ramen för en icke frihetsberövande påföljd, där behandlingen kan pågå under längre tid och ofta under mer gynnsamma förhållanden. Samtidigt undviker man på det sättet de negativa konsekvenser som kan följa av ett fängelsestraff, såsom att den dömde slits upp från yrkesliv och familj, anammar en kriminell identitet eller knyter kontakter inom den kriminella miljön. Likaså undviker man de större kostnader som ett sådant straff är förenat med.

Vid sådan mindre allvarlig brottslighet som det nu är fråga om bör vidare en icke frihetsberövande påföljd – så länge den på ett tydligt sätt förmedlar klander och har ett tillräckligt ingripande verkställighetsinnehåll – i förekommande fall ha goda förutsättningar att bidra till brottsoffrets upprättelse. Ambitionen att undvika korta fängelsestraff kommer därför inte heller i konflikt med brottsofferperspektivet.

Sammanfattningsvis talar både ändamålsöverväganden, humanitära aspekter och kostnadsskäl för att icke frihetsberövande påföljder så långt möjligt bör användas framför korta fängelsestraff. En sådan utgångspunkt ligger också i linje med våra direktiv, som anger att påföljdssystemet även fortsättningsvis bör innehålla alternativ till fängelse för situationer där brottsligheten inte är så allvarlig att ett fängelsestraff är motiverat. De kortaste fängelsestraffen bör därför i princip vara förbehållna återfallsförbrytare, där kännbara ingripanden

även på lägre straffnivåer kan vara påkallade för att bevara systemets trovärdighet.

6.2.5 Påföljdssystemet bör förenklas och påföljdsvalet styras av enhetliga kriterier

Som beskrivits i avsnitt 5.4.2 har det nuvarande påföljdssystemet kritiserats för att det efter hand har blivit allt mer svårtillämpat och komplext. Detta har av många tillskrivits den utveckling som skett i praxis kring artbrott och införandet av fler tilläggssanktioner och nivåer i systemet, där domstolarna i flera led ska beakta olika skäl som ömsom talar för, ömsom emot ett fängelsestraff. Det har också framhållits att bedömningen försvåras av att beslutsgången aldrig har varit särskilt uttalad i själva lagtexten och att den kräver en ingående förståelse för systemet och ett hoppande mellan de olika bestämmelserna i 29 och 30 kap. brottsbalken. En annan svårighet som lyfts fram är att villkorlig dom och skyddstillsyn formellt sett har lagts på samma nivå i stränghetshänseende, trots att skyddstillsyn i praktiken är en mer ingripande påföljd, och att valet mellan dessa påföljder styrs av prognostiska kriterier, samtidigt som systemet i övrigt bygger på proportionalitet.

Många har mot denna bakgrund efterlyst att systemet ska förenklas, beslutsgången tydliggöras och styras av mer enhetliga kriterier samt att regleringen ska ge bättre vägledning avseende de olika val som måste göras och på vilket sätt olika omständigheter ska beaktas. Å andra sidan har framhållits att det måste finnas tillräckligt utrymme för domstolarna att ta hänsyn till de speciella förhållanden som kan föreligga i enskilda fall och att alltför stor detaljstyrning därför bör undvikas.

Det senare sätter fingret på ett dilemma som ofrånkomligen uppstår vid systemets utformning, nämligen behovet av tydlig vägledning å ena sidan, och önskemålet om tillräcklig flexibilitet å den andra. Om det sistnämnda intresset prioriteras är risken att det leder till en oenhetlig rättstillämpning och, följaktligen, till bristande likabehandling och förutsebarhet. Läggs tyngdpunkten vid den förstnämnda aspekten kan påföljdssystemet i stället komma att bli alltför stelbent och leda till otillfredsställande resultat. Detta kan visserligen undvikas med hjälp av olika särregleringar och undantag, men då riskerar systemet att bli snårigt och förlora den tydlighet som från början var eftersträvad.

Vår uppfattning är att en alltför detaljstyrd reglering bör undvikas. I stället bör kraven på en ökad tydlighet och vägledning mötas genom att påföljdssystemet utformas på ett enklare och mer överskådligt sätt, med en lättillgänglig och logiskt uppbyggd beslutsstruktur, där det klart framgår i vilket led av bedömningen en viss typ av omständighet ska beaktas. Därtill bör antalet påföljdsalternativ minska. Vår utgångpunkt i den delen är i stället att anpassningen efter den dömdes förutsättningar och behov i större utsträckning bör läggas på verkställighetsnivån (se vidare under nästföljande rubrik).

Vidare bör påföljdsvalet styras av i huvudsak enhetliga kriterier som inte innefattar prognoser om påföljdens preventiva verkan. I valet mellan påföljdsalternativ som är likvärdiga i ingripandegrad bör dock inget hindra att valet görs efter vad som framstår som mest lämpligt och ändamålsenligt i det enskilda fallet. I andra fall bör kriterierna i första hand hänföra sig till den tilltalades brottslighet. Som framgår av våra direktiv ska – förutom straffvärdet – brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet även fortsättningsvis ha betydelse i detta sammanhang. Vår ambition är dock att förenkla och i någon mån begränsa artens inverkan på påföljdsvalet och att ge mer vägledning i fråga om hur tidigare brottslighet ska beaktas. Kriterierna bör dock hållas förhållandevis öppna, för att möjliggöra en tillräcklig flexibilitet och en anpassning efter den fortsatta rättsutvecklingen. På det sättet ökar också förutsättningarna för att systemet ska stå sig över tid.

6.2.6 Reglerna bör främja en effektiv handläggning

En annan aspekt som bör beaktas vid systemets utformning är att den ökade mängden mål och ärenden som rättsväsendet har att hantera ställer allt större krav på att brottmålen hanteras på ett effektivt sätt. En utgångspunkt för våra överväganden är därför att regelverket bör utformas så att det främjar en effektiv handläggning. Det kan åstadkommas genom att utformningen av påföljdernas närmare innehåll och individanpassningar av dessa, t.ex. i form av behandling mot missbruk, i större utsträckning läggs på Kriminalvården inom ramen för verkställigheten av påföljderna. Förutom att en sådan ordning skulle förenkla domstolens beredning av målen och bidra till att de kan avgöras inom rimlig tid, skulle den också stärka proportionalitets-

principens inflytande över påföljdsbestämningen och kravet på rättslig likabehandling. Dessutom kan det antas att innehållet i påföljden blir bättre anpassat efter den dömdes behov om det bestäms i nära anslutning till att den ska verkställas.

Det kan i sammanhanget noteras att det påföljdssystem som Påföljdsutredningen föreslog i sitt betänkande *Nya påföljder* (SOU 2012:34) förutsatte att Kriminalvården i vissa fall redan i personutredningen skulle fastställa innehållet i en tilltänkt sanktion så att denna skulle bli tillräckligt ingripande med hänsyn till straffvärdet och den tilltalades tidigare brottslighet. Även om utredningens förslag över lag fick ett positivt mottagande av remissinstanserna, var det många som invände mot just detta. Det framhölls att det därmed skulle ställas högre krav på den personutredning som domstolen behöver ha tillgång till, vilket skulle kunna leda till praktiska problem, bl.a. i form av inställda huvudförhandlingar, samt längre handläggningstider.

Det föreslagna systemet kom som bekant inte att genomföras, men även det nuvarande systemet bygger i vissa delar på att det på förhand görs ganska ingående bedömningar av innehållet i en tilltänkt påföljd. Med en ordning där det närmare verkställighetsinnehållet utformas i ett senare skede kan, som konstaterats ovan, handläggningen effektiviseras, vilket knappast är mindre angeläget i dag än när Påföljdsutredningen lämnade sitt betänkande.

6.3 Villkorligt fängelse bör införas i påföljdssystemet

Förslag: Nuvarande regler för påföljdsvalet ersätts av ett system med villkorligt fängelse. Samtliga icke frihetsberövande alternativ till fängelse inordnas under det villkorliga fängelsestraffet.

Skälen för vårt förslag

Presumtionen mot fängelse bör ersättas av nya regler för påföljdsvalet

Brottsbalkens regler om påföljdsval är uppbyggda kring en presumtion mot fängelse. Presumtionen slås fast i 30 kap. 4 § första stycket och är uttryckt på det sättet att rätten, vid val av påföljd, ska fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Därmed markeras att fängelse ska användas i sista hand,

dvs. endast om villkorlig dom eller skyddstillsyn inte kan anses som en tillräckligt ingripande påföljd. Presumtionen kan även ses som ett uttryck för en mer allmän princip om att det alltid är den lindrigaste tänkbara påföljden som ska väljas. Även vid valet mellan de icke frihetsberövande påföljderna ska alltså det minst ingripande alternativet ges företräde.

Några begränsningar av vilka omständigheter som får läggas till grund för ett lindrigare påföljdsval anges inte i bestämmelsen. Däremot pekar den ut vissa omständigheter som ska beaktas i detta sammanhang, nämligen de som anges i 29 kap. 5 § (billighetsskälen) och 5 a § (strafflindring vid medverkan till utredningen av brott). De skäl som får åberopas för att välja fängelse som påföljd anges å andra sidan uttömmande i 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken. Dessa skäl är brottslighetens straffvärde och art samt att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott.

Presumtionen mot fängelse tillkom genom 1989 års påföljdsreform (prop. 1987/88:120) och återspeglar den syn på straff som då hade kommit att bli den alltmer dominerande. Förutom att proportionalitet mellan brott och straff starkt betonades, präglades denna syn av en svag tilltro till straffets preventiva förmåga och ett framhållande av den ogynnsamma inverkan straffet kan ha på den dömdes återanpassning i samhället och det lidande som straffet innebär för den dömde. Brottsoffrens intressen fick däremot inte samma uppmärksamhet i detta sammanhang. Att ge brottsoffer upprättelse betraktades i princip inte som en uppgift för straffet, och frågan om vad som utgör ett rättvist straff kom därför primärt att ställas i relation till det allmännas och gärningspersonens intressen.

I ett påföljdssystem som utgår från dessa premisser kan en presumtion mot fängelse te sig både naturlig och motiverad. Med den mer pluralistiska syn på straff som vi förespråkar – där ambitionen inte bara är att söka tillvarata de olika preventiva funktionerna av straff, utan också att ge brottsoffer upprättelse – är den däremot inte lika självklar (jfr avsnitt 4.3, 4.4 och 6.2.1). Då finns nämligen inte samma skäl att ge en sådan särställning till omständigheter – ofta hänförliga till gärningspersonens förhållanden – som talar för en lindrigare påföljd. När sådana omständigheter beaktas utgör det dessutom ett avsteg från principen att straffets stränghet ska bestämmas så att det står i proportion till brottets svårhet. Från utgångspunkten att proportionalitetsprincipen i första hand ska vara styrande för påföljds-

bestämningen, kan det ifrågasättas om huvudregeln för påföljdsvalet så tydligt bör inbjuda till avsteg från denna princip. Detta talar för att presumtionen mot fängelse bör slopas och ersättas av regler som bättre speglar att de i grund och botten vilar på en avvägning mellan flera legitima intressen, men där proportionalitet mellan brott och straff utgör grundbulten.

En invändning mot en sådan förändring skulle kunna vara att presumtionen mot fängelse inte är något annat än den lagtekniska konstruktion som lagstiftaren har valt för att särskilja de fall där fängelse ska väljas som påföljd från de fall där en icke frihetsberövande påföljd kan komma i fråga. Som framgått ovan och utvecklats närmare i avsnitt 5.2.3 kan presumtionen nämligen brytas när brottet har ett högt straffvärde eller är av en viss art eller när den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott. Vid straffvärden som motsvarar fängelse i ett år eller mer föreligger i stället en tämligen stark presumtion *för* fängelse. Och med den expansiva utveckling som skett när det gäller mängden brottstyper som även vid lägre straffvärden kan föranleda fängelse med hänsyn till deras art, kan man rentav fråga sig om det ens är relevant att tala om en presumtion mot fängelse.

Även om denna invändning har ett visst fog för sig är det vår uppfattning att presumtionen mot fängelse likväl utövar ett inflytande över påföljdsvalet genom den riktning för prövningen som den etablerar. Från ett brottsofferperspektiv kan den därtill, oavsett dess praktiska betydelse, anses problematisk ur kommunikativ synpunkt. Genom att domstolen uppmanas att fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse – och dessa typiskt sett är hänförliga till gärningspersonens förhållanden – kan det ge intryck av att rättsordningen inte i samma utsträckning värnar brottsoffrets intressen. Under alla förhållanden kan den omständigheten att presumtionen i viss utsträckning har luckrats upp knappast utgöra ett skäl för att behålla den. Tvärtom ger det desto större anledning att införa nya regler för påföljdsvalet, som är mer sammanhållna och på ett klarare sätt ger uttryck för hur de är avsedda att tillämpas.

Det sist anförda leder in på ytterligare ett skäl för att slopa presumtionen mot fängelse, nämligen att den har bidragit till att göra systemet snårigt och komplext (jfr avsnitt 6.2.5). Således har valet av påföljd kommit att bygga på mer eller mindre starka presumtioner som ömsom kan brytas, ömsom återställas, med hänvisning till att det finns

skäl för, särskilda skäl för eller ibland alldeles särskilda skäl för ett visst påföljdsalternativ. Dessa skäl kan i sin tur vara hänförliga både till brottet, vilka alternativa påföljder som står till buds, den tilltalades personliga förhållanden och omständigheter efter brottet. Även om förhållanden av dessa slag också fortsättningsvis – i större eller mindre utsträckning – bör kunna beaktas vid påföljdsvalet, skulle systemet vinna på om det skedde inom ramen för en rakare och mer logiskt uppbyggd beslutsstruktur. En utmönstring av presumtionen mot fängelse öppnar för möjligheten att skapa en sådan struktur.

Det anförda leder till slutsatsen att presumtionen mot fängelse och därmed sammanhängande regler bör utmönstras och ersättas av nya regler för påföljdsvalet.

Det finns skäl att införa ett system med villkorligt fängelse

Att presumtionen mot fängelse avskaffas innebär inte att en motsatt presumtion bör gälla eller att påföljden måste bestämmas till fängelse så fort den inte kan stanna vid böter. Även i ett reformerat påföljdssystem kommer det naturligtvis att finnas fall där det är både lämpligt och tillräckligt med en frivårdande påföljd. Också av våra direktiv framgår att påföljdssystemet även fortsättningsvis bör innehålla alternativ till fängelse, för situationer då brottsligheten inte är så allvarlig att ett fängelsestraff är motiverat. Frågan är då vilka påföljdsalternativ som bör finnas och hur de regler som styr valet mellan fängelse och en icke frihetsberövande påföljd bör utformas.

Ett alternativ skulle kunna vara att i möjligaste mån bygga vidare på det nuvarande regelverket och befintliga påföljdsalternativ. Villkorlig dom och skyddstillsyn skulle då kvarstå som alternativ till fängelse, men presumtionen mot fängelse ersättas av en mer uttalad påföljdstrappa, där en allt strängare påföljd väljs i takt med att brottets allvar ökar eller de skäl som annars kan tala i skärpande riktning blir starkare. Möjligen skulle en sådan förändring också förutsätta att vissa av de nuvarande icke frihetsberövande inslagen i systemet gavs ett något förändrat tillämpningsområde och innehåll eller motivera att vissa av dagens verkställighetsformer eller föreskrifter, t.ex. samhällstjänst, gjordes om till självständiga påföljder. En lösning av detta slag lades för övrigt fram av Straffsystemkommittén i betänkandet *Ett reformerat straffsystem* (SOU 1995:91), men kom inte att leda till

annat än att samhällstjänst och elektronisk intensivövervakning, s.k. fotboja, permanent fick sina nuvarande platser i påföljdssystemet (se vidare avsnitt 5.4.1).

Fördelen med en lösning av det nu beskrivna slaget vore att den skulle göra systemet mer överskådligt och stringent, samtidigt som den skulle vara jämförelsevis enkel att genomföra, bevara en viss kontinuitet i systemet och ge upphov till mindre initiala ojämnheter i rättstillämpningen än vad som lär följa på en mer genomgripande reform. Enligt vår uppfattning skulle en sådan mer begränsad förändring dock inte fullt ut möta den kritik som kan riktas mot det nuvarande systemet. Om grundstrukturen med två eller flera icke frihetsberövande påföljder som under vissa förutsättningar kan ersätta ett fängelsestraff består, är risken för det första att de nyss nämnda vinsterna i systematiskt hänseende skulle bli ganska små. För det andra skulle dessa påföljder inte i större utsträckning än i dag förmedla det klander och avståndstagande som domen – oavsett påföljdsval – bör ge uttryck för. Visserligen skulle domens förmåga i det senare avseendet kunna stärkas om domstolens värdering av brottet gjordes mer synbar. Detta skulle lämpligen kunna åstadkommas genom att det införs ett generellt krav, likt det som nu gäller vid samhällstjänst och kontraktsvård, på att det i domen anges ett alternativstraff, dvs. den strafftid som skulle ha dömts ut om fängelse i stället hade valts som påföljd. Med en sådan lösning – som likväl skulle kräva relativt omfattande anpassningar av lagstiftningen – närmar vi oss emellertid ett system med s.k. villkorligt fängelse, och man kan då fråga sig om inte större fördelar kan uppnås genom införandet av ett sådant system.

Villkorligt fängelse har övervägts i flera tidigare lagstiftningsärenden, senast av Påföljdsutredningen, och förekommer i olika former i en rad andra rättsordningar, bl.a. i våra nordiska grannländers. Före brottsbalkens införande fanns även en variant av påföljden i svensk rätt, men då under benämningen villkorlig straffdom. Begreppet villkorligt fängelse har följaktligen ingen given innebörd, utan har använts på lite olika sätt i olika tider och sammanhang. Det som här avses är emellertid att det döms ut ett fängelsestraff på viss tid, men att verkställigheten av straffet – i bemärkelsen att avtjäna det i kriminalvårdsanstalt – efterges om den dömde under en prövotid uppfyller vissa villkor. Förutom en skyldighet att avhålla sig från fortsatt brottslighet, kan villkoren bestå i att den dömde ska fullgöra en tilläggs-

sanktion som straffet förenats med, t.ex. att utföra samhällstjänst eller genomgå missbruksvårdande behandling. Om den dömde uppfyller villkoren anses straffet helt verkställt vid prövotidens utgång. Bristande uppfyllelse kan däremot leda till att straffet måste avtjänas i kriminalvårdsanstalt.

Ett skäl för att införa den beskrivna formen av villkorligt fängelse är att en sådan påföljd på ett tydligt sätt förmedlar det klander som gärningspersonen har gjort sig förtjänt av på grund av brottet. Genom att domstolen mäter ut ett fängelsestraff av viss längd även i fall där straffet inte behöver avtjänas i anstalt, görs det klart för såväl den dömde som brottsoffret och allmänheten hur allvarligt samhället ser på den begångna gärningen. Signalvärdet av att det faktiskt döms ut ett fängelsestraff torde också vara starkare än det som kan uppnås enbart genom angivandet av ett alternativstraff. Dessutom inskärps vad den dömde ytterst riskerar om han eller hon gör sig skyldig till nya brott eller på annat sätt bryter mot de villkor som ställts upp. Den straffrättsliga reaktionen ökar på det sättet både i tydlighet och skärpa i förhållande till dagens frivårdspåföljder och blir därmed bättre ägnad att uppfylla sin kommunikativa potential och att bidra till brottsoffrets upprättelse (jfr avsnitt 4.4.4, 4.4.5, 6.2.2 och 6.2.3). Det är också tänkbart att påföljden, med det mer konkreta och överhängande straffhot som den innebär, i större utsträckning än de nuvarande alternativen till fängelse får en brottsavhållande verkan (jfr avsnitt 4.6.2).

Att ett fängelsestraff av viss längd alltid mäts ut har också den fördelen att det förbättrar möjligheterna att anpassa innehållet i påföljden till den begångna brottslighetens allvar genom att ingripandegraden – på det sätt som i dag görs när det gäller bl.a. samhällstjänst – kan bestämmas med utgångspunkt i straffets längd. Med ett sådant system kommer genomslaget för proportionalitetsprincipen inom frivårdspåföljdernas område att öka. På motsvarande sätt kan de tröskeleffekter som i dag finns inbyggda i systemet vid övergången mellan en icke frihetsberövande påföljd och fängelse i någon mån minska.

Något annat som talar för att villkorligt fängelse bör införas är, som redan antytts, de fördelar som står att vinna i systematiskt hänseende med ett sådant system, i synnerhet om samtliga icke frihetsberövande inslag inordnas under det villkorliga fängelsestraffet. För vuxna lagöverträdare kommer då valet av påföljd i normalfallet att stå mellan böter och fängelse i någon form, och en koherens kommer

följaktligen att uppstå mellan de straffarter som anges i straffskalorna och de som i realiteten står till buds. Därmed kommer också det straff som döms ut i princip alltid att svara mot det straff som faktiskt mätts ut. Sedan domstolen konstaterat att brottsligheten föranleder ett fängelsestraff av viss längd, kommer den fortsatta påföljdsbestämningen således att bestå i att besluta huruvida straffet ska vara villkorligt och, i så fall, vilken tilläggssanktion det ska förenas med. Enligt vår uppfattning skulle detta innebära betydande förenklingar av beslutsstrukturen och att systemet som helhet blev mer logiskt och renodlat (jfr avsnitt 6.2.5). En sådan uppbyggnad medger därtill att det förs in nya inslag i påföljdssystemet, antingen som egna tilläggssanktioner eller som ytterligare moment i befintliga sanktioner, utan att systemets grundläggande struktur behöver förändras.

Slutligen kan framhållas att införandet av ett system med villkorligt fängelse skulle innebära en större harmonisering med de påföljdssystem som finns i övriga nordiska länder och i flertalet EU-länder, vilket kan underlätta det internationella samarbetet på det straffrättsliga området.

Sammanfattningsvis skulle ett införande av villkorligt fängelse ge goda möjligheter att skapa ett påföljdssystem som är tydligare, enklare och ger ett större genomslag för proportionalitetsprincipen än det nuvarande. Därtill skulle det villkorliga fängelsestraffet ge bättre förutsättningar att tillgodose brottsoffers behov av upprättelse än de icke frihetsberövande påföljder vi har i dag. Starka skäl talar därför att villkorligt fängelse införs i påföljdssystemet.

Tidigare kritik mot villkorligt fängelse hindrar inte att påföljden införs

Frågan om villkorligt fängelse bör införas har som redan framgått diskuterats i flera tidigare lagstiftningsärenden. Förslag till system med villkorligt fängelse har i olika varianter också lämnats av Frivårdskommittén i delbetänkandet *Frivårdspåföljder* (SOU 1981:90) och av Påföljdsutredningen i betänkandet *Nya Påföljder* (SOU 2012:34). Inget av förslagen kom emellertid att leda till lagstiftning. Frågan har också övervägts av Straffsystemkommittén som å sin sida avfärdade en sådan lösning. (Se vidare avsnitt 5.4.1.)

Den invändning som främst har riktats mot villkorligt fängelse är att ett sådant system, oavsett hur det konstrueras, leder till resultat som i olika avseenden är otillfredsställande.

Om systemet utformas på det sätt som Påföljdsutredningen föreslog, nämligen att samtliga icke frihetsberövande alternativ till fängelse inordnas under det villkorliga fängelsestraffet, har kritiken varit att användningen av fängelse kommer att öka. Antagandet bygger på att det av trovärdighetsskäl skulle krävas att fängelsestraffet verkställs i anstalt om den dömde återfaller i brott eller annars missköter de föreskrifter eller tilläggssanktioner som påföljden har förenats med. Av samma skäl har det ansetts att domstolen normalt sett inte bör kunna döma någon till villkorligt fängelse mer än en gång. På det sättet skulle ”vägen till fängelse” enligt kritikerna bli alltför kort.

Om villkorligt fängelse i stället – såsom Frivårdskommittén förordade – införs som en särskild påföljd vid sidan av villkorlig dom och skyddstillsyn, förlängs förvisso vägen till fängelse, men påföljdssystemet kommer då att bli än mer svåröverskådligt och komplext.

Enligt vår uppfattning har invändningen mot den senare konstruktionen starkt fog för sig. Att införa ytterligare en icke frihetsberövande påföljd – som rimligtvis måste få ett snarlikt verkställighetsinnehåll som villkorlig dom och skyddstillsyn – skulle inte avhjälpa de brister i påföljdssystemet som vi pekat på ovan, snarare förstärka dem. Därtill skulle de övriga fördelar som står att vinna med villkorligt fängelse, inte minst att straffets längd alltid framgår av domen, i mångt och mycket gå förlorade. Liknande invändningar kan för övrigt anföras mot sådana lösningar som går ut på att villkorligt fängelse ska ersätta endast endera av påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn, eller att bara vissa av de föreskrifter som en sådan påföljd i dag kan förenas med ska omvandlas till en tilläggssanktion till villkorligt fängelse.

När det gäller den andra modellen, där det villkorliga fängelsestraffet utgör ett paraply som alla icke frihetsberövande inslag och sanktioner placeras under, kan bärkraftigheten i kritiken däremot ifrågasättas. I likhet med vad Påföljdsutredningen anförde behöver ett villkorligt fängelsestraff för det första inte utesluta att domstolen vid återfall i brott på nytt dömer till ett sådant straff eller avstår från att besluta om verkställighet i anstalt av det tidigare straffet. Trovärdigheten i påföljdssystemet bör alltså kunna bibehållas även om det finns ett visst utrymme att skärpa reaktionen inom ramen för ett

villkorligt fängelsestraff, dvs. utan att fängelse i anstalt tillgrips. En sådan ordning gäller för övrigt både i Norge, Danmark och Finland. För det andra bör systemet inte heller konstrueras så att vägen till fängelse blir alltför lång. Den som gång efter annan gör sig skyldig till nya brott bör således inte ges förmånen av en icke frihetsberövande påföljd, i synnerhet inte om brotten begåtts under prövotiden efter en tidigare dom (jfr avsnitt 6.2.3). Ett system av det nu diskuterade slaget ger alltså goda förutsättningar att åstadkomma en rimlig återfallsreglering och även i övrigt att uppnå de ambitioner och syften med ett reformerat påföljdssystem som beskrivits ovan. Några avgörande invändningar mot ett system med villkorligt fängelse som är konstruerat på detta sätt är alltså svåra att se. Det kan i sammanhanget tilläggas att Påföljdsutredningens förslag på det stora hela välkomnades av remissinstanserna. Att det aldrig kom att genomföras synes snarare ha hängt samman med vissa enskildheter i förslaget – inte minst den föreslagna utmönstringen av artbrotten – som inte nödvändigtvis utgör grundstenar i påföljdskonstruktionen som sådan. Därför bör inget hindra att konstruktionen på nytt övervägs, men nu i en form som är anpassad för att möta dagens förutsättningar och behov.

Slutsats

Mot den ovan angivna bakgrunden föreslår vi att villkorligt fängelse införs i påföljdssystemet och att samtliga icke frihetsberövande alternativ till fängelse inordnas under det villkorliga fängelsestraffet. Det innebär att villkorlig dom och skyddstillsyn helt utmönstras ur påföljdssystemet och att de inslag som i dag ryms inom dessa påföljder – i den mån de ska finnas kvar i systemet – omvandlas till tilläggssanktioner till villkorligt fängelse.

6.4 Uppbyggnaden av ett system med villkorligt fängelse

6.4.1 Systemets grundläggande struktur och innebörd

Förslag: Påföljdssystemet för vuxna lagöverträdare består i huvudsak av två påföljder, böter och fängelse. Rätten får under vissa förutsättningar besluta att ett fängelsestraff på viss tid, helt eller delvis, ska vara villkorligt. Att straffet är villkorligt innebär att det inte ska avtjänas i kriminalvårdsanstalt eller enligt någon av de övriga verkställighetsformer som annars gäller för fängelse. Om den dömde under en prövotid återfaller i brott, eller om han eller hon brister i fullgörandet av en tilläggssanktion som straffet förenats med, kan beslutet om villkorlighet komma att upphävas.

Skälen för vårt förslag

Systemets grundläggande struktur

Vi föreslår alltså att villkorligt fängelse införs i påföljdssystemet för att helt ersätta villkorlig dom och skyddstillsyn. Det innebär att det villkorliga fängelsestraffet får karaktären av ett paraply som samtliga icke frihetsberövande alternativ till fängelse placeras under.

Från principiella utgångspunkter kan man tänka sig två olika sätt på vilket ett påföljdssystem av detta slag kan utformas. Systemet kan innehålla antingen tre påföljder – böter, villkorligt fängelse och ovillkorligt fängelse – eller endast två påföljder – böter och fängelse – där det under vissa förutsättningar kan beslutas att fängelsestraffet ska vara villkorligt. Vi bortser här från de särskilda påföljderna för unga lagöverträdare och andra påföljder som innebär överlämnande till särskild vård.

Enligt vår uppfattning harmonierar det senare alternativet, där huvudpåföljderna utgörs av endast böter och fängelse, bäst med den grundläggande tanken bakom villkorligt fängelse och är dessutom att föredra från kommunikativ synpunkt. Genom att ett fängelsestraff av viss längd döms ut förmedlas att brottsligheten i och för sig är så allvarlig att den förskyller ett fängelsestraff av angiven stränghet, men att omständigheterna är sådana att de medger att den dömde på vissa villkor ges chansen att verkställa straffet i frihet. Det är också

endast med denna lösning som de ovan beskrivna fördelarna i systematiskt hänseende fullt ut kan realiseras. Vi förordar därför att systemet utformas enligt detta alternativ.

Med den föreslagna lösningen kommer det villkorliga fängelsestraffet alltså inte att vara en självständig påföljd, utan snarast ett förordnande beträffande verkställigheten av ett fängelsestraff. Om påföljden inte kan stanna vid böter ska domstolen således döma ut det utmätta fängelsestraffet på vanligt sätt och, om den finner att det finns skäl för det, besluta att straffet ska vara villkorligt. Som utvecklas nedan bör förordnandet alltid vara förenat med en prövotid och i normalfallet också med en tilläggssanktion. Exempel på hur domslutet skulle kunna utformas i olika fall när det beslutas att straffet ska vara villkorligt finns i bilaga 3.

Enligt det förslag som Påföljdsutredningen lade fram – som också det byggde på en modell med endast böter och fängelse som huvudsakliga påföljder – var det villkorliga fängelsestraffet utformat såsom ett uppskov med verkställigheten av ett utdömt fängelsestraff. Om domstolen bedömde att straffet skulle vara villkorligt skulle den enligt förslaget således besluta att verkställigheten av straffet skjuts upp under en prövotid. Även i Norge, Danmark och Finland är det villkorliga fängelsestraffet utformat som ett sådant uppskov. Enligt vår mening ger en sådan utformning emellertid intrycket att straffet förr eller senare måste avtjänas i anstalt, trots att detta många gånger aldrig kommer att bli aktuellt. Det är inte heller oproblematiskt att tala om att det är *verkställigheten* av straffet som skjuts upp. Även ett villkorligt fängelsestraff ska ju verkställas – om än inte i anstalt eller annars enligt vad som gäller för ordinära fängelsestraff – och för den verkställigheten blir det inte fråga om något uppskov. Därför föreslår vi att villkorligt fängelse i stället definieras genom ett undantag från föreskriften att den som dömts till fängelse ska tas in i kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet (se författningsförslaget till 26 kap. 4 § brottsbalken). Som utvecklas i avsnitt 6.5.1 bör det i lagstiftningen också tydliggöras att inte heller de övriga verkställighetsformer som annars gäller för fängelse är tillgängliga när straffet är villkorligt. I praktiken är innebörden emellertid densamma som Påföljdsutredningens och våra grannländers varianter av påföljdskonstruktionen. Den angivna definitionen är således framför allt avsedd att bättre återspegla det villkorliga fängelsestraffets faktiska innebörd.

Utformningen ligger också i linje med senare års alltmer differentierade syn på hur ett fängelsestraff kan verkställas. I dag kan ett fängelsestraff således inte bara verkställas i kriminalvårdsanstalt utan delvis också utanför anstalt, t.ex. genom vårdvistelse eller vistelse i halvvägshus, samt i vissa fall – när det finns förutsättningar för s.k. fotboja – utan att straffet till någon del avtjänas i anstalt. Även efter villkorlig frigivning sker verkställigheten av det resterande straffet utanför anstalt, varvid den frigivne vid behov kan ställas under övervakning och meddelas särskilda föreskrifter, bl.a. om deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet, om provtagning avseende alkohol- och drogpåverkan eller med anvisningar om boende, vistelseort eller på vilka platser eller inom vilka områden den dömde annars ska vistas eller inte får vistas. Som framgår av det följande kan ett villkorligt fängelsestraff till sitt verkställighetsinnehåll således komma att få betydande likheter med verkställigheten av ett fängelsestraff under villkorlig frigivning. Även konsekvenserna vid fortsatt brottslighet är i hög grad jämförbara. På liknande sätt som att villkorligt medgiven frihet kan förverkas om den dömde under prövotiden gör sig skyldig till nya brott, kommer domstolen vid återfall under prövotiden för villkorligt fängelse kunna upphäva beslutet om villkorlighet, med följden att straffet får avtjänas i anstalt.

Att villkorligt fängelse inte utformas som en självständig påföljd innebär dock inte att det villkorliga fängelsestraffet kan anses likställt i ingripandegrad med ett vanligt, eller annorlunda uttryckt – ett ovillkorligt – fängelsestraff. Eftersom ett ovillkorligt fängelsestraff alltid innefattar ett frihetsberövande, eller i vart fall en elektronisk intensivövervakning, måste ett sådant påföljdsval alltid anses som det strängaste. Om denna rangordning angavs uttryckligen i lagtext skulle det dock felaktigt leda tanken till att det är fråga om två från varandra fristående påföljder. Därför är det enligt vår uppfattning lämpligare att låta relationen mellan de olika varianterna av fängelsestraffet komma till uttryck enbart genom kriterierna för att göra straffet villkorligt. Hur dessa kriterier bör utformas behandlas i avsnitt 6.6.

Något om begreppet villkorligt fängelse

Som nyss konstaterats bör villkorligt fängelse alltså inte vara en självständig påföljd, utan ett beslut gällande verkställigheten vid en dom på fängelse. Detta bör dock inte hindra att begreppet villkorligt fängelse används i lagtext. Tvärtom är detta närmast en pedagogisk nödvändighet, först och främst för att lagtexten inte ska bli alltför tungläst, men också för att rent generellt etablera en fungerande begreppsapparat för påföljdskonstruktionen.

Det kan förvisso diskuteras om just begreppet villkorligt fängelse är det lämpligaste. Som någon remissinstans till Påföljdsutredningens betänkande mycket riktigt påpekade är det egentligen inte fängelsestraffet som är villkorligt, utan icke-verkställigheten av detsamma. Begreppet villkorligt fängelse är dock förhållandevis väl inarbetat och används dessutom för motsvarande konstruktioner i våra grannländer. Att det inbegriper termerna ”villkorligt” och ”fängelse” ger det också ett starkt signalvärde och leder tankarna i avsedd riktning. Så länge det tydligt framgår av lag vilka villkoren är, dvs. i vilka fall ett beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt kan upphävas, kan det knappast heller uppstå några tveksamheter i fråga om vad villkorligheten tar sikte på. Något bättre begrepp för konstruktionen är därtill svårt att finna. Vi har därför, i likhet med såväl Påföljdsutredningen som våra grannländer, valt denna benämning.

Däremot har vi, återigen för inte leda tanken till att det är fråga om två från varandra fristående påföljder, valt att undvika begreppet ovillkorligt fängelse i lagtexten. I det sammanhanget används i stället uttryckssättet fängelse som inte är villkorligt. I våra fortsatta överväganden kommer vi, för enkelhets skull, dock att tala om ovillkorliga fängelsestraff.

Ett villkorligt fängelsestraff bör alltid vara förenat med en prövotid

En grundläggande tanke med villkorligt fängelse är alltså att den dömde inte behöver avtjäna det utmätta fängelsestraffet i anstalt om han eller hon uppfyller vissa villkor. Beroende på omständigheterna bör villkoren kunna variera, men ett av dem bör alltid vara att den dömde avhåller sig från fortsatt brottslighet. Vid återfall i brott riskerar personen i fråga således inte bara att dömas till ett ovillkorligt fängelsestraff för den nya brottsligheten, utan också att det tidigare straffet

måste avtjänas i anstalt. Även som en konsekvens av bristande uppfyllelse av villkoren i övrigt kan den dömde bli tvungen att avtjäna straffet i anstalt.

I dagens påföljdssystem är möjligheten att göra förändringar av en tidigare utdömd påföljd begränsad i tid. Således är både villkorlig dom och skyddstillsyn förenad med en prövotid efter vilken nya brott inte kan medföra att påföljden undanröjs. Prövotiden sätter också ramarna för när sådana föreskrifter som påföljden har förenats med ska utföras. Även för den som villkorligt frigetts från fängelse gäller en prövotid, varefter återfall i brott inte kan föranleda att den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad. När prövotiden har löpt ut anses den dömde följaktligen ha verkställt påföljden och sonat sina brott. Motsvarande bör gälla i fråga om villkorligt fängelse. Även ett sådant straff bör således vara förenat med en prövotid. Frågan om prövotidens längd diskuteras i avsnitt 6.4.5.

Ett villkorligt fängelsestraff ska som huvudregel förenas med en tilläggssanktion

Som redan framgått kan villkorligt fängelse komma i fråga först när påföljden inte kan stanna vid böter. Även när ett fängelsestraff görs villkorligt är det således att betrakta som en strängare påföljd. För att det villkorliga fängelsestraffet inte bara i formellt, utan också i reellt, hänseende ska vara mer ingripande än böter bör det krävas att straffet förses med någon form av verkställighetsinnehåll på liknande sätt som dagens villkorliga dom och skyddstillsyn. Det kan visserligen hävdas att enbart det förhållandet att det mäts ut ett fängelsestraff av viss längd och att den dömde vid återfall i brott riskerar att få avtjäna straffet i anstalt gör påföljden mer ingripande än ett rent bötesstraff. Utifrån ett sådant resonemang skulle ett villkorligt fängelsestraff därför i sig kunna betraktas som en tillräcklig påföljd, i vart fall när brottsligheten är mindre allvarlig. För den enskilde torde dock det krav på att betala in en summa pengar till staten som ett bötesstraff innebär, i många fall uppfattas som en strängare påföljd än ett krav på att under en viss period avhålla sig från fortsatt brottslighet. Även för brottsoffret och människor i allmänhet torde en sådan straffvarning utan verkställighetshåll knappast uppfattas som ett trovärdigt och tillräckligt ingripande alternativ till ett ovillkorligt fängelsestraff (jfr avsnitt 6.2.2).

Av det anförda följer att villkorligt fängelse som huvudregel bör förenas med en tilläggssanktion, och att villkoret för verkställighetsformen – utöver ett krav på laglydnad under prövotiden – därmed bör bestå i att den dömde fullgör den sanktion som beslutats.

Tilläggssanktionerna skulle potentiellt kunna utgöras av sådana inslag som finns redan i dagens påföljdssystem, såsom övervakning, samhällstjänst, vård- och behandlingsföreskrifter och kontraktsvård, men också av nya inslag. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 6.7. Redan här finns dock anledning att nämna att vi har landat i att de tillgängliga sanktionerna bör vara böter, övervakning – som likt dagens skyddstillsyn bör kunna inbegripa en rad föreskrifter av olika slag – och samhällstjänst. Det betyder att såväl kontraktsvård som överlämnande till särskild vård enligt LVM bör utgå ur systemet samt att s.k. fotboja även fortsättningsvis bör vara en verkställighetsform av ovillkorligt fängelse. Det kan i sammanhanget också nämnas att dagens möjlighet att förena en skyddstillsyn med fängelse, s.k. 28:3-fängelse, kommer att upphöra som en nödvändig följd av att skyddstillsynspåföljden utmönstras. Som utvecklas närmare i avsnitt 6.6.5 föreslår vi dock att det ska finnas en möjlighet att besluta att endast en del av ett fängelsestraff ska vara villkorlig (delvis villkorligt fängelse). Den dömde kommer då att avtjäna en del av straffet i anstalt, medan den resterande delen verkställs i frihet. Om tilläggssanktionen i ett sådant fall bestäms till övervakning kommer påföljden således att uppvisa stora likheter med 28:3-fängelset.

En annan fråga är om det bör vara möjligt att förena det villkorliga fängelsestraffet med mer än en tilläggssanktion. Som anförts i avsnitt 6.2.5 är det vår ambition att förenkla påföljdssystemet och följaktligen att hålla nere antalet påföljdskombinationer. Detta talar för att endast en tilläggssanktion bör kunna väljas. Det kan också konstateras att dagens villkorliga dom och skyddstillsyn sällan förenas med mer än en sanktion eller föreskrift och att behovet av ytterligare kombinationsmöjligheter således tycks vara ganska litet. En inte sällan nyttjad möjlighet som dock skulle gå förlorad med en ordning där endast en sanktion kan väljas är att kombinera en övervakning (som ingår i dagens skyddstillsyn) med en samhällstjänst. Som utvecklas närmare i avsnitt 6.9.3–6.9.7 föreslår vi emellertid att vissa inslag av övervakning ska kunna ingå även i samhällstjänstsanktionen. På det sättet kompenseras i viss mån för en förändring av det slag som nu diskuteras. Det bör också framhållas att en övervaknings-

sanktion, enligt vad vi föreslår i avsnitt 6.9.12, ska vara förenad med helghemarrest eller andra inskränkningar av rörelsefriheten när straffet är sex månader eller längre och att dessa ska gälla under längre tid ju längre straffet är. Det innebär att innehållet i en övervakningssanktion i större utsträckning än dagens skyddstillsyn kommer att differentieras i förhållande till brottslighetens allvar. Normalt sett bör ett villkorligt fängelsestraff således kunna anses tillräckligt ingripande utan att mer än en tilläggssanktion tillgrips. Som en tydlig huvudregel bör därför gälla att straffet ska förenas med endast en sanktion. I vissa fall, t.ex. när ett fängelsestraff på grund av starka humanitära skäl görs villkorligt trots att brottet annars skulle ha föranlett ett ovillkorligt fängelsestraff, bör det dock vara möjligt att tillgripa flera sanktioner för att skärpa ingripandegraden. Den angivna huvudregeln bör följaktligen inte göras undantagslös. I vilka fall det bör kunna komma i fråga att välja mer än en sanktion diskuteras närmare i avsnitt 6.8.2.

Avslutningsvis kan nämnas att rätten i vissa situationer helt bör kunna avstå från att förena ett villkorligt fängelsestraff med en tilläggssanktion, t.ex. när den tilltalade under längre tid har varit häktad eller på annat sätt frihetsberövad med anledning av misstanke om brott som prövats genom den aktuella domen. Denna fråga behandlas i avsnitt 6.8.3.

6.4.2 IÖV bör fortfarande vara en verkställighetsform

Bedömning: Intensivövervakning med elektronisk kontroll bör även fortsättningsvis vara en verkställighetsform av fängelsestraff.

Förslag: I 1 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖVL) tydliggörs att det som där avses med fängelse är fängelsestraff som inte är villkorliga.

Skälen för vår bedömning och vårt förslag

IÖV kan användas på olika nivåer

Som framgår av avsnitt 5.4 har det i olika sammanhang diskuterats om intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV) även fortsättningsvis bör vara en verkställighetsform av fängelse, eller om den s.k. fotbojan i stället bör ingå i påföljdssystemet som en självständig påföljd alternativt som någon form av tilläggssanktion. Enligt Påföljdsutredningens förslag skulle IÖV övergå till att vara en tilläggssanktion till villkorligt fängelse (hemarrest). Straffsystemkommittén hade dessförinnan föreslagit att elektronisk övervakning i stället för att vara en verkställighetsform skulle utgöra ett självständigt straff (fängelse genom elektronisk övervakning).

Av avsnitt 5.3 framgår att det i Finland finns en självständig påföljd bestående av en elektroniskt övervakad hemarrest (övervakningsstraff) som i vissa fall kan användas som alternativ till ovillkorliga fängelsestraff på högst sex månader. I Danmark och Norge används elektronisk övervakning i stället som verkställighetsform under liknande förutsättningar som gäller i Sverige.

I direktiven för vår utredning anges att det kan finnas ett behov av fler påföljdsalternativ och i det sammanhanget nämns hemarrest som exempel. Vi har därför övervägt om det i ett system med villkorligt fängelse finns anledning att flytta IÖV från verkställighetsnivån till domsnivån.

Fördelarna med att låta IÖV ligga kvar på verkställighetsnivån överväger

Eftersom vi har kommit fram till att systemet som sådant bör utformas så att samtliga icke frihetsberövande påföljder för vuxna, förutom böter som självständigt straff och rättspsykiatrisk vård, inordnas under det villkorliga fängelset skulle den elektroniskt övervakade hemarresten, om den skulle beslutas på domsnivå, få utgöra en tilläggssanktion till villkorligt fängelse. Den tilläggssanktionen skulle kunna användas när villkorligt fängelse med samhällstjänst eller övervakning inte är tillräckligt ingripande.[1] På så sätt skulle hemarrest kunna

[1] Jfr Påföljdsutredningens förslag som innebar att det inte skulle finnas något tillämpningsområde för hemarrest som tilläggssanktion för den som inte tidigare gjort sig skyldig till brott (SOU 2012:34, band 2, s. 227).

användas som ytterligare ett ”trappsteg” på vägen mot fängelse som inte är villkorligt. En fördel med en sådan ordning skulle vara att ingripandegraden på ett tydligare sätt kunde differentieras utifrån vad den begångna brottsligheten påkallar. Det ytterligare trappsteget skulle dessutom innebära att tillämpningsområdet för villkorligt fängelse kunde göras vidare än annars och att tröskeleffekter vid övergången från villkorligt till ovillkorligt fängelse minskade. Samtidigt kan sådana effekter i viss mån åstadkommas även genom att tilläggssanktionen övervakning i vissa fall förenas med inskränkningar i den dömdes rörelsefrihet, vilka kontrolleras med elektronisk övervakning (se avsnitt 6.9.12– 6.9.17).

Vidare finns det klara fördelar med att låta IÖV ligga kvar på verkställighetsnivån. Här kan för det första nämnas att den nuvarande ordningen tycks fungera väl och att fotbojan har accepterats som en form av fängelse. Trovärdigheten kan också upprätthållas eftersom det går att snabbt vidta åtgärder vid misskötsamhet eller om förutsättningarna för verkställighet utanför anstalt av annat skäl brister.

En annan fördel med den nuvarande ordningen hänger samman med att det krävs en relativt omfattande utredning för att avgöra om det finns förutsättningar för IÖV i det enskilda fallet. Utredningsåtgärderna kan exempelvis bestå i inhämtande av samtycke från sammanboende, kontroll av bostad och sysselsättningsplats, utredning av personliga förhållanden samt eventuellt samråd med socialtjänsten och andra myndigheter. I normalfallet behöver personen i fråga också träffa frivården inom ramen för utredningen.[2] Särskilda frågor att bedöma är om verkställighet utanför anstalt kan antas inverka menligt på barn som den dömde delar bostad med samt om det finns en hög risk för att den dömde återfaller i brott mot målsäganden. Med dagens reglering gör Kriminalvården denna utredning och bedömning först efter att någon har dömts till ett fängelsestraff på högst sex månader. Om IÖV skulle flyttas till domsnivån skulle bedömningen i stället behöva vara tillgänglig redan vid domstolsförhandlingen. Det skulle få till följd att stora resurser behövde läggas på utredningar i IÖV-relaterade frågor i fall där IÖV senare visar sig inte kunna bli aktuellt, exempelvis på grund av att den tilltalade frikänns eller att domstolen kommer fram till att straffet, oavsett den tilltalades lämplighet för IÖV, ska bestämmas till fängelse som

[2] Se Kriminalvården, https://www.kriminalvarden.se/for-domd-eller-haktad/domd-till-fangelse/fotboja/, hämtad den 3 maj 2024.

inte är villkorligt. Även med beaktande av möjligheten att i vissa fall skjuta upp domstolsförhandlingen i avvaktan på Kriminalvårdens utredning är vår uppfattning att det nämnda förhållandet talar mycket starkt för att IÖV bör ligga kvar på verkställighetsnivån. Ytterligare ett argument i samma riktning är att den misstänkte vid en förnekad gärning kan vara mindre motiverad att innan skuldfrågan är avgjord medverka i utredningen om sina personliga förhållanden. Slutligen ger den nuvarande ordningen, som framhållits ovan, möjlighet att snabbt vidta åtgärder vid misskötsamhet eller bristande förutsättningar i övrigt, vilket utgör ytterligare en effektivitetsvinst i förhållande till om IÖV läggs på domsnivå. Mot denna bakgrund – och med hänsyn till de andra fördelar som beskrivits ovan – har vi stannat för att IÖV inte bör vara en tilläggssanktion till villkorligt fängelse, utan att sådan övervakning även fortsättningsvis bör vara en verkställighetsform av (ovillkorliga) fängelsestraff.

IÖVL bör vara tillämplig på fängelsestraff som inte är villkorliga

Mot bakgrund av vår bedömning i det föregående föreslår vi att det i 1 § IÖVL tydliggörs att det som där avses med fängelse är fängelsestraff som inte är villkorliga.

Som framgår av avsnitt 6.6.5 föreslår vi att också den icke villkorliga delen vid delvis villkorligt fängelse – till skillnad från vad som i dag gäller i fråga om fängelse som har dömts ut tillsammans med skyddstillsyn (s.k. 28:3-fängelse) – ska kunna avtjänas genom IÖV.

Våra förslag utesluter inte på något sätt att det kan finnas anledning att utöka möjligheterna till elektronisk övervakning utanför anstalt, exempelvis genom en ny verkställighetsform med kontrollerat boende eller att den nuvarande verkställighetsformen utvidgas till att avse även fängelsestraff som är längre än sex månader (jfr förslagen i SOU 2024:48 och SOU 2024:54). Frågan om sådana förändringar av verkställighetslagstiftningen lämpar sig dock inte för några närmare överväganden inom ramen för vår utredning.

6.4.3 Överlämnande till vård enligt LVM bör utgå ur påföljdssystemet

Förslag: Överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) ska inte längre vara en särskild påföljd för brott och inte heller utgöra en tilläggssanktion till villkorligt fängelse eller på annat sätt kunna beslutas vid påföljdsbestämningen. 31 kap. 2 § brottsbalken upphävs därför och som en följd av detta även 38 kap. 2 §.

Den särskilda åtalsprövningsregeln i 46 § LVM upphävs.

Skälen för vårt förslag

Överlämnande till vård enligt LVM bör inte vara en del av det nya påföljdssystemet

Av avsnitt 5.2.2 framgår att det i den juridiska litteraturen har diskuterats om möjligheten att överlämna en person till vård enligt LVM borde avskaffas som påföljd för brott. Som beskrivits i avsnitt 5.4 föreslog Påföljdsutredningen (SOU 2012:34) ett sådant avskaffande och även Samsjuklighetsutredningen (SOU 2023:5) har lämnat ett sådant förslag. Den frågan bör övervägas också inom ramen för den här utredningen, inte minst med tanke på vårt ställningstagande att alla icke frihetsberövande påföljder för vuxna, förutom böter som självständigt straff och rättspsykiatrisk vård, bör inordnas under villkorligt fängelse.

Ett skäl till att Påföljdsutredningen föreslog att överlämnade till vård enligt LVM inte längre skulle utgöra en särskild påföljd för brott var att möjligheten till sådant överlämnande användes i mycket liten utsträckning. Under den senaste tioårsperioden av de år som Påföljdsutredningen hade tagit fram statistik för rörde det sig om i genomsnitt 14 överlämnanden per år. Vidare konstaterade Påföljdsutredningen att överlämnandemöjligheten är förenad med påtagliga nackdelar. I det avseendet framhölls för det första att domstolen vid påföljdsbestämningen inte alltid vet om vård enligt LVM kommer att komma till stånd. Även om domstolen i brottmålsprocessen gör bedömningen att det finns förutsättningar för vård enligt LVM och överlämnar åt socialnämnden att föranstalta om sådan vård, så fattas beslutet om tvångsvård av förvaltningsrätten. Det innebär att på-

följden inte får något innehåll alls om socialnämnden avstår från att ansöka om tvångsvård eller om förvaltningsrätten avslår socialnämndens ansökan. Påföljdsutredningen noterade att denna effekt visserligen kan läkas genom den i 38 kap. 2 § brottsbalken föreskrivna möjligheten att undanröja förordnandet om överlämnande till vård och döma till annan påföljd för brottet, men att det likväl framstår som otillfredsställande att domstolen inte vid tidpunkten för domen vet om vården kommer till stånd.

För det andra framhöll Påföljdsutredningen att domstolen vid påföljdsbestämningen inte heller vet vad vården enligt LVM kommer att innehålla eller hur länge den kommer att pågå. Av 22 och 24 §§ LVM framgår att vården ska inledas på ett särskilt LVM-hem eller på sjukhus. Den intagne ska dock enligt 27 § så snart det kan ske med hänsyn till den planerade vården beredas tillfälle att vistas utanför LVM-hemmet för vård i annan form, anordnad av socialnämnden. Vad den vården ska omfatta specificeras inte i lagen. Innehållet torde dock bestämmas utifrån den enskildes behov och efter förutsättningarna att erbjuda åtgärder utanför vårdhemmet. Enligt 20 § LVM ska tvångsvården upphöra så snart syftet med vården är uppnått och senast när den har pågått i sex månader. Vårdtiden bestäms alltså utifrån den dömdes personliga förhållanden och dennes behov av vård. Påföljdsutredningen konstaterade att det nyss anförda innebär att påföljdens ingripandegrad inte står klar vid tiden för domen i brottmålet och att den inte påverkas av allvaret i den begångna brottsligheten.

Vidare anförde Påföljdsutredningen att dess förslag såvitt avser påföljdssystemet för vuxna lagöverträdare byggde på att påföljdens ingripandegrad så långt möjligt skulle bestämmas med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den tilltalades tidigare brottslighet. En annan utgångspunkt för övervägandena var att påföljdens innehåll skulle vara förutsebart för den dömde och för andra som berörs av domen. Utredningen konstaterade att överlämnande till vård enligt LVM vilar på andra grunder, nämligen den dömdes vårdbehov och i någon mån den risk som han eller hon utgör för sina närstående. Till detta angavs komma att vård enligt LVM ska beslutas oberoende av om den enskilde dömts för brott eller inte och att den begångna brottsligheten alltså varken påverkar frågan om tvångsvård ska beslutas, vad vården ska innefatta eller hur länge den ska pågå. Enligt Påföljdsutredningens bedömning borde principerna om proportio-

nalitet, likabehandling och förutsebarhet gälla fullt ut i påföljdssystemet för vuxna lagöverträdare. Utredningen – som för övrigt utgick från att även rättspsykiatrisk vård skulle avskaffas som brottspåföljd (jfr SOU 2012:17 och SOU 2002:3) – konstaterade att påföljden överlämnande till vård enligt LVM inte kan förenas med dessa principer. Mot bakgrund härav, och med beaktande av hur lite överlämnandepåföljden tillämpades, fann Påföljdsutredningen att överlämnande till vård enligt LVM inte längre skulle utgöra en särskild påföljd för brott. De personer som föll under det tidigare tillämpningsområdet för den påföljden skulle i stället dömas till böter eller fängelse, där fängelsestraffet skulle kunna dömas ut villkorligt eller ovillkorligt. Om den tilltalade redan undergick vård enligt LVM eller om socialnämnden ansökt eller stod i begrepp att ansöka om sådan vård, skulle det kunna beaktas dels som ett skäl för att besluta att fängelsestraffet ska vara villkorligt, dels vid valet av tilläggssanktion till det villkorliga fängelsestraffet och, i undantagsfall, som ett skäl för att inte ålägga den tilltalade någon tilläggssanktion. Om den tilltalade dömdes till fängelse som inte är villkorligt, skulle hans eller hennes behov av missbruksvård kunna tillgodoses under anstaltsvistelsen.

Samsjuklighetsutredningen – som föreslår att tvångsvård vid skadligt bruk eller beroende ska regleras i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och att LVM och därmed även regleringen i 31 kap. 2 § brottsbalken ska upphävas – övervägde om en bestämmelse motsvarande 31 kap. 2 § brottsbalken borde införas i LPT. Utredningen kom dock fram till att det inte finns tillräckligt starka skäl för det. Här beaktade utredningen bl.a. att den nämnda paragrafen används i mycket begränsad omfattning och vanligtvis för personer som redan bereds vård enligt LVM. Det bedömdes därför inte medföra några betydande konsekvenser att upphäva bestämmelsen. Utredningen noterade också bl.a. att det finns andra möjligheter att säkerställa att en person som dömts för brott får vård och behandling, att åklagaren har möjlighet att besluta om åtalsunderlåtelse för personer där psykiatrisk vård kommer till stånd (20 kap. 7 § första stycket 4 rättegångsbalken) samt att möjligheten till kontraktsvård eller vårdvistelse innebär att en person som har ett skadligt bruk eller beroende och som blir dömd för brott kan erbjudas vård under tiden för straffet.[3]

[3] Se SOU 2023:5 s. 209 ff.

Möjligheten att som påföljd överlämna till vård enligt LVM används alltså fortfarande i mycket liten utsträckning – till och med mindre än under de år som föregick Påföljdsutredningens arbete. Enligt vad som framgår av Brås officiella statistik rörde det sig om tio sådana fall under 2023 och åtta fall under 2022. Redan den omständigheten talar för att överlämnandemöjligheten bör avskaffas. Till detta kommer att de nyss beskrivna nackdelarna som har att göra med att påföljdens ingripandegrad inte står klar för brottmålsdomstolen när domen ska beslutas och att ingripandegraden inte påverkas av brottslighetens allvar kvarstår. Det sistnämnda innebär att överlämnandepåföljden inte heller är förenlig med de principer om proportionalitet och ekvivalens som ska vara grundläggande vid påföljdsbestämningen i det system vi föreslår. Vår uppfattning är att frågor om hur ett eventuellt vårdbehov hos en tilltalad på bästa sätt kan tillgodoses lämpar sig bättre för att avgöras av Kriminalvården på verkställighetsstadiet än av domstolen i brottmålsprocessen (jfr avsnitt 6.2.6). Sammantaget bedömer vi – i likhet med Påföljdsutredningen – att överlämnande till vård enligt LVM inte bör kunna beslutas vid påföljdsbestämningen, vilket också ligger i linje med Samsjuklighetsutredningens förslag. Vi föreslår därför att sådant överlämnande inte längre ska vara en särskild påföljd för brott och inte heller utgöra en tilläggssanktion till villkorligt fängelse. 31 kap. 2 § brottsbalken ska således upphävas och som en följd av detta även 38 kap. 2 §. Förslaget innebär att de personer som med dagens system hade varit aktuella för överlämnande till vård enligt LVM i stället får dömas till böter eller fängelse, varvid fängelsestraffet i vissa fall kan förklaras villkorligt.

Domstolen kommer alltså inte lägre ha möjlighet att vid bötesbrottslighet överlämna till missbruksvård. Som Påföljdsutredningen konstaterade bör det inte innebära några problem att i de fallen i stället döma till böter. I våra direktiv har det visserligen öppnats för en möjlighet att i framtidens påföljdssystem oftare än i dag kunna använda en påföljd med vårdinriktning när någon döms för ringa narkotikabrott där gärningen har sin grund i beroendesjukdom. Som framgår av avsnitt 5.2.2 anses emellertid överlämnande till vård enligt LVM enligt dagens reglering endast i rena undantagsfall kunna komma i fråga vid bötesbrottslighet. Från åren 2023 och 2022 har vi

kunnat identifiera endast ett sådant avgörande.[4] Den domen gällde en tilltalad som vid tiden för domstolsförhandlingen var omhändertagen enligt 13 § LVM och som dömdes för bl.a. ringa narkotikabrott. Övriga avgöranden med överlämnandepåföljd som vi har kunnat identifiera från samma period gällde brott på fängelsenivå.[5] Med tanke på hur sällan överlämnandemöjligheten alltså används vid bötesbrott kommer vårt förslag i princip inte ha någon betydelse när det gäller påföljden för sådana brott. Vår uppfattning är för övrigt att det inte är möjligt att inom ramen för denna utredning överväga om någon annan påföljd med vårdinriktning skulle kunna ersätta bötesstraff vid just ringa narkotikabrott som grundar sig i beroendesjukdom. Här kan nämnas att Narkotikautredningen i sitt slutbetänkande *Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus* (SOU 2023:62) anför att regeringen bör initiera en översyn av narkotikastrafflagen och påföljderna vid narkotikabrott för att bl.a. utreda hur lagen påverkar de medicinska och sociala skadeverkningarna och om personer med skadligt bruk eller beroende erbjuds vård och omsorgsinsatser i tillräcklig omfattning. Att utreda sådana frågor kan emellertid inte anses omfattas av eller tidsmässigt rymmas i vårt uppdrag.

När det gäller sådana fall med brott på fängelsenivå där det med dagens reglering hade varit aktuellt att överlämna till vård enligt LVM innebär förslaget att straffet måste bestämmas till fängelse, men att det kan finnas förutsättningar att besluta att straffet ska vara villkorligt. Som nyss framgått är det även i detta avseende fråga om endast ett fåtal fall per år. Vad som ändå kan noteras gällande de tio avgöranden med överlämnandepåföljd för brott på fängelsenivå som vi har hittat från perioden 2022–2023 är att den tilltalade i samtliga fall redan var föremål för vård enligt LVM vid tiden för domstolsförhandlingen. I flera av fallen anförde tingsrätten att det var angeläget att den vård som personen fick inte avbröts av ett fängelsestraff,

[4] Eksjö tingsrätts dom den 20 december 2023 i mål B 2309-21. Avgörandet har identifierats genom sökningar i rättsdatabasen JUNO, Norstedts Juridik.
[5] Se bl.a. Skaraborgs tingsrätts dom den 16 oktober 2023 i mål B 3722-23, Lunds tingsrätts dom den 29 augusti 2023 i mål B 2330-23, Örebro tingsrätts dom den 5 april 2023 i mål B 6699-20 och B 4465-22, Helsingborgs tingsrätts dom den 5 september 2022 i mål B 8176-21, Västmanlands tingsrätts dom den 30 augusti 2022 i mål B 3235-22, Linköpings tingsrätts dom den 7 april 2022 i mål B 1976-21, Skaraborgs tingsrätts dom den 15 mars 2022 i mål B 4558-21, Värmlands tingsrätts dom den 14 mars 2022 i mål B 5287-21, B 5736-21 och B 509-22, Jönköpings tingsrätts dom den 10 februari 2022 i mål B 5399-21 samt Västmanlands tingsrätts dom den 18 januari 2022 i mål B 7045-21. Avgörandena har identifierats genom sökningar i rättsdatabasen JUNO, Norstedts Juridik.

vilket angavs vara det enda alternativa påföljdsvalet. Av avsnitt 6.6.4 framgår att vi föreslår att det förhållandet att den tilltalade genomgår behandling för missbruk som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet kan innebära att det finns synnerliga skäl att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt även om villkorligt fängelse inte kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till straffets längd, brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet (28 kap. 16 § första stycket 3). Om den tilltalade är föremål för vård enligt LVM kan den bestämmelsen bli tillämplig. Pågående LVM-vård, liksom ett vårdbehov som sådant, kan också få betydelse för valet av tilläggssanktion. Om en strängare tilläggssanktion än dagsböter är påkallad bör utgångspunkten vara att övervakning ska väljas när det gäller en person med ett sådant missbruk att han eller hon kan bli föremål för vård enligt LVM. Pågående eller planerad missbruksvård får då beaktas av Kriminalvården vid upprättande av verkställighetsplanen för den dömde. Vid behov kan den dömde också åläggas en särskild föreskrift som avser missbruksvård. Att den dömde under del av övervakningstiden – högst sex månader (20 § LVM) – är intagen på LVM-hem eller sjukhus bör, enligt vår uppfattning, inte utgöra något hinder mot övervakning som tilläggssanktion.[6]

Om det inte skulle vara möjligt att besluta att fängelsestraffet ska vara villkorligt när det gäller en person som i dag faller inom tillämpningsområdet för överlämnande till vård enligt LVM – vilket alltså måste höra till ovanligheterna – får personens behov av missbruksvård tillgodoses av Kriminalvården inom ramen för verkställigheten av fängelsestraffet. Kriminalvården har erfarenhet av att hantera fängelsedömda med allvarliga missbruksproblem och har, som framgår av avsnitt 5.2.2, behandlingsprogram mot missbruk som kan erbjudas under anstaltsvistelsen. Som beskrivs närmare i avsnitt 6.4.4 har Kriminalvården dessutom möjlighet att besluta om s.k. vårdvistelse.

[6] Jfr dock Påföljdsutredningens resonemang om att intagning på LVM-hem eller sjukhus skulle omöjliggöra för en tilltalad att underkasta sig sådana åtgärder som den av utredningen föreslagna övervaknings- och kontrollsanktionen innebar (SOU 2012:34, band 2, s. 644).

Det behövs inte längre någon särskild åtalsprövningsregel

Av avsnitt 5.2.2 framgår att det i 46 § LVM finns en särskild åtalsprövningsregel såvitt avser personer som har beretts vård med stöd av den lagen. I bestämmelsen anges att om någon som har beretts vård med stöd av LVM är misstänkt för brott, för vilket inte föreskrivs strängare straff än fängelse i ett år och som hör under allmänt åtal, och brottet har begåtts innan vården påbörjades eller under vårdtiden, ska åklagaren pröva om åtal lämpligen bör ske. Som också beskrivs i avsnitt 5.2.2 har regleringen motiverats främst av att det kan vara olämpligt att avbryta ett väl fungerande vårdprogram för att missbrukaren ska undergå straff. Det har också anförts att det kan uppfattas som orättvist mot den som just har avslutat en längre tids LVM-vård och som anstränger sig för att därefter medverka i frivillig vård att man inte tar hänsyn till det.

Med den ordning som vi föreslår ska – som konstaterats ovan – pågående missbruksvård kunna medföra att ett fängelsestraff förklaras villkorligt, även om straffets längd, brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet talar däremot. Vår bedömning är att så kommer att ske i de flesta fall som omfattas av åtalsprövningsregelns tillämpningsområde. I de fallen kommer den pågående vården också kunna beaktas i valet mellan samhällstjänst och övervakning som tilläggssanktion och vid den närmare planeringen av en övervakning. Det straff som döms ut kommer därför inte leda till att vården behöver avbrytas, vilket givetvis också gäller om det i stället skulle dömas till böter. Utifrån dessa förhållanden bör åklagaren inte kunna avstå från att väcka åtal med hänvisning till pågående LVM-vård. Att sådan vård någon gång kan komma att avbrytas till följd av avtjänande av ett fängelsestraff, även om det för brottet inte är föreskrivet strängare straff än fängelse i ett år, är enligt vår uppfattning inte ett tillräckligt skäl för att ändå behålla åtalsprövningsregeln i det nya systemet. Vi anser inte heller att det ovan angivna rättviseargumentet gällande den som efter avslutad tvångsvård medverkar i frivillig vård utgör ett sådant skäl. Mot den bakgrunden föreslår vi att den särskilda åtalsprövningsregeln i 46 § LVM upphävs.

6.4.4 Kontraktsvård bör utgå ur påföljdssystemet

Bedömning: Kontraktsvård ska inte utgöra en tilläggssanktion till villkorligt fängelse och inte heller på annat sätt kunna beslutas vid påföljdsbestämningen.

Förslag: Bestämmelsen i 11 kap. 3 § fängelselagen (2010:610) ändras på så sätt att det läggs till ett tredje stycke där det anges att om missbruk av beroendeframkallande medel eller något annat särskilt förhållande som kräver vård eller annan behandling i väsentlig grad har bidragit till att brottet har begåtts talar detta särskilt för att vårdvistelse ska beviljas.

Skälen för vår bedömning och vårt förslag

Kontraktsvård bör inte vara en del av det nya påföljdssystemet

Som framgår av det föregående avsnittet är vår uppfattning att frågor om hur ett eventuellt vårdbehov hos en dömd person på bästa sätt kan tillgodoses lämpar sig bättre för att avgöras av Kriminalvården på verkställighetsstadiet än av domstolen i brottmålsprocessen. Ställningstagandet ligger i linje med våra direktiv som anger att möjligheten att ta hänsyn till den tilltalades personliga omständigheter vid påföljdsvalet ska begränsas och att utrymme för sådana hänsyn också kan finnas i reglerna om hur påföljderna ska verkställas (jfr även avsnitt 6.2.6).

Att den tilltalades personliga förhållanden ges minskad betydelse på domsnivå bidrar till att principerna om proportionalitet och ekvivalens kan upprätthållas vid påföljdsbestämningen. När det gäller påföljden skyddstillsyn med föreskrift om särskild behandlingsplan (s.k. kontraktsvård, 30 kap. 9 § andra stycket 3 brottsbalken, se avsnitt 5.2.2) enligt dagens system kan domstolen visserligen göra en jämförelse mellan allvaret i brottsligheten och behandlingsplanens utformning i det enskilda fallet. Jämfört med överlämnande till vård enligt LVM, som behandlats i avsnittet ovan, torde domstolens möjligheter att överblicka innehållet i och omfattningen av den planerade vården vara något bättre. Detta medför att det i högre grad kan säkerställas att påföljden blir tillräckligt ingripande i förhållande till brottslighetens allvar och därmed att förutsättningarna för en enhet-

lig rättstillämpning ökar. Det kan därför, trots inriktningen att ett eventuellt vårdbehov i första hand bör tas om hand på verkställighetsnivå, övervägas om kontraktsvård bör kunna användas som tilläggssanktion till villkorligt fängelse.

Trygghetsberedningen anför i sitt slutbetänkande *Vägar till ett tryggare samhälle – Åtgärder för att motverka återfall i brott* (SOU 2024:54) att det ur ett återfallsperspektiv alltid är positivt att i första hand behandla beroendesjukdomen om den har samband med brottsligheten och den dömde är motiverad till vård. Det konstateras också att kontraktsvårdsdömda har en väsentligt lägre andel återfall i brott jämfört med skyddstillsynsdömda i övrigt. Kommitténs slutsats är därför att kontraktsvård är gynnsamt ur återfallsperspektiv. Samtidigt konstateras i slutbetänkandet att antalet kontraktsvårdspåföljder är få och har minskat över tid, trots att behoven inte har ändrats. Det låga antalet bedöms bero bl.a. på en tyngd frivårdsorganisation med hög personalomsättning och det delade kostnadsansvaret för Kriminalvården och ansvarig kommun. Mot den bakgrunden föreslår kommittén att Kriminalvården ska svara för de kostnader som uppkommer vid verkställigheten av kontraktsvård under en tid som motsvarar hela alternativstraffets längd, så att en kommunal ansvarsförbindelse inte ska vara en nödvändig förutsättning för påföljden. Vidare är kommitténs uppfattning att Kriminalvården bör överväga kontraktsvårdsutredningar i betydligt fler fall än i dag. Enligt vad som anges i slutbetänkandet får det ankomma på Kriminalvården att närmare utforma arbetssätt och interna styrmedel som främjar förutsättningarna för att kontraktsvård övervägs i fler fall.[7]

Kontraktsvård som tilläggssanktion till villkorligt fängelse skulle kunna vara aktuellt när villkorligt fängelse med samhällstjänst eller övervakning inte är tillräckligt ingripande. På så sätt skulle kontraktsvården kunna minska tröskeleffekter vid övergången från villkorligt till icke villkorligt fängelse.

Den nämnda fördelen motverkas dock i praktiken av att domstolens möjlighet att döma till kontraktsvård är helt beroende av ett flertal faktorer som domstolen inte själv kan styra över. För det första kan domstolen göra ett sådant påföljdsval endast om Kriminalvården har lämnat ett förslag till en behandlingsplan. Det förekommer därför att domar från tingsrätt överklagas till hovrätt av den anledningen att en kontraktsvårdsutredning med förslag till behandlingsplan inte

[7] Se SOU 2024:54 s. 179 ff.

funnits på plats inför tingsrättens avgörande. Ett sådant förslag förutsätter för övrigt att den som ansvarar för vården har åtagit sig att ta emot den dömde.[8] Dessutom krävs – om inte regleringen förändras i det avseendet – att kommunens socialtjänst har åtagit sig kostnadsansvaret för vården fram till det datum då villkorlig frigivning skulle ha skett om fängelse hade valts som påföljd.[9]

Om de nämnda förutsättningarna är uppfyllda tillkommer, för det andra, att kontraktsvård endast kan dömas ut om den planerade behandlingen bedöms vara tillräckligt ingripande i förhållande till den brottslighet som är aktuell. Det kan alltså förekomma fall där kontraktsvård i och för sig är motiverat, men där fängelse ändå måste dömas ut på grund av att behandlingsplanens innehåll inte svarar mot brottslighetens allvar. Vid verkställigheten av fängelsestraffet i ett sådant fall kan det bli aktuellt för Kriminalvården att bevilja den intagne s.k. vårdvistelse enligt 11 kap. 3 § fängelselagen (2010:610), vilket beskrivs närmare nedan. Även med den möjligheten framstår det som mindre tillfredställande ur rättssäkerhetssynpunkt att domstolen har möjlighet att döma till kontraktsvård samtidigt som möjligheten i praktiken styrs av faktorer utanför såväl domstolens som den tilltalades kontroll, t.ex. om det finns en tillgänglig plats på ett behandlingshem eller inte. Det sagda talar för att kontraktsvård inte bör utgöra en tilläggssanktion till villkorligt fängelse. Det talar också för att domstolen inte heller på annat sätt bör kunna besluta om kontraktsvård vid påföljdsbestämningen, vilket för övrigt kan sägas följa redan av vårt ställningstagande att samtliga icke frihetsberövande påföljder för vuxna i princip ska inordnas under det villkorliga fängelset.

I samma riktning talar det förhållandet att en dom på kontraktsvård, oavsett om det skulle röra sig om en självständig påföljd eller en tilläggssanktion, förutsätter att domstolen vid huvudförhandlingen har tillgång till en kvalificerad utredning om den enskildes personliga förhållanden samt om förutsättningarna för verkställigheten. Det innebär att Kriminalvården kan behöva vidta omfattande utredningsåtgärder innan det ens står klart att den tilltalade ska dömas för brott där kontraktsvård kan vara aktuellt som påföljd. I fall där den tilltalade har förnekat gärningen kan utredningsåtgärderna dessutom vara särskilt svåra att genomföra innan skuldfrågan är avgjord. Här

[8] Jfr ”Kontraktsvård och frihetsberövande” NJA 2024 s. 293 där det för den ena tilltalade inte skulle finnas plats på behandlingshem förrän senare, vilket gjorde att Kriminalvården inte längre föreslog kontraktsvård.
[9] Jfr det nyss beskrivna förslaget om en annan kostnadsfördelning i SOU 2024:54 s. 183 ff.

gör sig alltså samma argument gällande som vi har anfört till stöd för att IÖV inte bör flyttas från verkställighetsnivån till domsnivån.

Ytterligare ett skäl för att kontraktsvård inte bör utgöra en tilläggssanktion till villkorligt fängelse är att sådan vård bygger på att den tilltalade förklarar sig villig att genomgå behandlingen genom att skriva under ett kontrakt. Det innebär att den tilltalades samtycke till vården är en förutsättning för att den ska komma till stånd. Som framgår av avsnitt 6.7 bedömer vi att övriga tilläggssanktioner till villkorligt fängelse inte ska kräva något formellt samtycke från den tilltalades sida.

Sammantaget är vår bedömning att kontraktsvård inte bör utgöra en tilläggssanktion till villkorligt fängelse och inte heller på annat sätt bör kunna beslutas av domstolen vid påföljdsbestämningen.

Vård eller behandling utanför anstalt för den som avtjänar sitt fängelsestraff i anstalt

De personer som enligt dagens reglering faller inom tillämpningsområdet för kontraktsvård bör i det nya systemet i stället dömas till fängelse som inte är villkorligt. Vård- och behandlingsbehovet kan då tillgodoses av Kriminalvården inom ramen för verkställigheten av fängelsestraffet. Det kan i nuläget ske dels genom att den dömde genomgår behandlingsprogram i Kriminalvårdens regi, dels genom att han eller hon beviljas s.k. vårdvistelse.

I avsnitt 5.2.2 har vi beskrivit att 11 kap. fängelselagen (2010:610) innehåller bestämmelser om särskilda utslussningsåtgärder som kan beviljas den som verkställer ett fängelsestraff i kriminalvårdsanstalt. En utslussningsåtgärd får beviljas för att minska risken för att den intagne återfaller i brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället (1 § första stycket). För utslussningsåtgärderna vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång – men däremot inte frigång – gäller att åtgärden ska planeras så att den kan pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning (andra stycket). Utifrån den intagnes individuella behov och förutsättningar kan de olika utslussningsåtgärderna kombineras med varandra i syfte att uppnå en ändamålsenlig utslussning i samhället. Den intagnes utslussning kan t.ex. inledas med frigång på dagtid för att sedan övergå i en annan åtgärd. Utslussningen kan också inledas med en vårdvistelse för att sedan övergå i t.ex. en vistelse i halvvägshus. Det har dock framhållits i förarbetena att olika åtgärder inte får kombineras på ett

sätt som innebär att verkställigheten av straffet urholkas.[10] Målet för intagna i säkerhetsklass 1 är att deras frigivning ska förberedas genom successiv placering i anstalter med lägre säkerhetsklass. Därför förekommer det normalt inte att intagna friges med särskild utslussningsåtgärd från en anstalt i säkerhetsklass 1. Från en anstalt i säkerhetsklass 2 är det mer vanligt förekommande. I säkerhetsklass 3 är grundprincipen att frigivning ska genomföras med särskild utslussningsåtgärd. Även strafftiden har betydelse. Vid kortare strafftider kan det vara svårt att hinna med att förbereda för en placering i särskild utslussningsåtgärd.[11]

Som anges i avsnitt 5.2.2 innebär vårdvistelse att den intagne är placerad i ett familjehem eller hem för vård eller boende (3 § första stycket). Vårdvistelse får beviljas en intagen som har behov av vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel eller mot något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet (3 § andra stycket). Med det sistnämnda avses t.ex. behandling mot våldsbenägenhet, spelberoende eller sexualbrottsrelaterat beteende.[12] Av 3 § andra stycket framgår att en förutsättning för att vårdvistelse ska beviljas är att det inte finns någon beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig. Regleringen motsvarar 56 § i den tidigare lagen (1974:205) om kriminalvård i anstalt.[13]

Kravet i fråga om beaktansvärda risker uppställs med hänsyn till behovet av att upprätthålla samhällsskyddet. Den riskbedömning som avses motsvarar den riskbedömning som ska föregå övriga utslussningsåtgärder. I förarbetena har angetts att riskbedömningen är en viktig del i prövningen, men att det samtidigt är viktigt att prövningen inte görs så restriktiv att möjligheten till utslussning i praktiken utesluts. Vidare har det noterats att riskbedömningen ska göras utifrån den utslussningsåtgärd som är aktuell och de villkor och den kontroll som åtgärden förenas med. Det innebär att en intagen som inte uppfyller kraven för en viss åtgärd, t.ex. utökad frigång, kan beviljas t.ex. vistelse i halvvägshus eller vårdvistelse.[14] I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse (KVFS 2011:1, FARK Fängelse) anges

[10] Se prop. 2009/10:135 s. 164.
[11] Se Kriminalvården, Årsredovisning 2023, s. 58.
[12] Se a. prop. s. 165.
[13] Jfr prop. 2005/06:123 s. 77 f.
[14] Se prop. 2009/10:135 s. 164 ff.

vad som särskilt ska beaktas vid riskbedömningen (2 §). Bland de förhållanden som räknas upp finns bl.a. karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuella brottslighet, med särskild hänsyn tagen till eventuella brottsoffer, utfallet av tidigare och pågående verkställighet, såsom utfallet av genomförda utevistelser på egen hand och deltagande i brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet samt om den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet.

Brå har vid flera tillfällen studerat Kriminalvårdens arbete med utslussning. Den senaste studien presenterades i rapporten *Utslussning från anstalt – En uppföljning av Kriminalvårdens arbete med de särskilda utslussningsåtgärderna* (2017:15). Gällande vårdvistelse framgår det av rapporten att knappt 300 intagna beviljades en sådan åtgärd under 2016. Behandlingshem var den typ av vårdvistelse som var absolut vanligast. I de allra flesta fall deltog klienten i missbruksbehandling med antingen tolvstegs- eller KBT-inriktning under vårdvistelsen. De klienter som hade erfarenhet av vistelse på behandlingshem, som Brå hade pratat med, beskrev behandlingen som bra men intensiv och utmanande. Av både personal- och klientintervjuer framgick att klienternas intresse för vårdvistelse av typen behandlingshem var relativt stort. Motivet till varför man ville vara på behandlingshem varierade. Vissa ville få hjälp med sitt missbruk medan andra framför allt ville slippa vara på anstalten. Det var dock långt ifrån alla intagna med missbruksproblem som var motiverade att delta i behandling. Flera föredrog att sitta av tiden på anstalt eftersom behandlingen ofta var krävande för dem. Denna tendens hade framkommit även i tidigare utvärderingar som Brå gjort om Kriminalvårdens frigivningsförberedande arbete. Klienters bristande motivation beskrevs i tidigare rapporter som ett av skälen till att klienter i målgruppen inte fått komma till behandlingshem.

Av rapporten från 2017 framgår att det var något vanligare att vårdvistelser hävdes jämfört med annan utslussning. Det angavs att detta troligen delvis hade att göra med att kraven på klienterna är lägre ställda för denna åtgärd än för övriga. Dessutom noterades att målgruppen utgörs av missbrukare som har stora behandlingsbehov och som ofta återfaller. En större andel än vid övriga utslussningsåtgärder hade också bedömts ha en hög risk för återfall.

När det gäller den återfallsförebyggande effekten av vårdvistelse framgår det av rapporten att en tidigare utvärdering hade visat att åter-

fallen för de som fått missbruksbehandling i anstalt var lägre om behandlingen följdes av en vårdvistelse på behandlingshem. Samtidigt hade en studie utförd av Kriminalvården inte visat samma positiva resultat, vilket enligt Brå var förvånande.

Av Brås rapport framgår vidare att andelen klienter som beviljas särskilda utslussningsåtgärder hade minskat under perioden 2007–2016 och att vårdvistelse var den av insatserna som hade minskat i störst utsträckning. Brås bedömning var att fler borde kunna få utslussning, men att detta hindrades bl.a. av bristande kunskap om utslussningsalternativen och att beslutprocessen var relativt komplicerad, särskilt när det gäller vårdvistelse.

Av Kriminalvårdens årsredovisning för 2023 framgår att andelen frigivna med särskild utslussningsåtgärd i förhållande till det totala antalet frigivna från säkerhetsklass 2 och 3 med en strafftid på minst sex månader ökade under 2023 jämfört med 2022. Enligt Kriminalvårdens bedömning är det ett mycket bra resultat med hänsyn till myndighetens förutsättningar. Kriminalvården bedömer att ökningen är en effekt av ett fokuserat arbete med att prioritera särskilda utslussningsåtgärder, eftersom det både frigör platser i anstalt och möter de intagnas behov av frigivningsförberedande insatser. Det framgår också att antalet hävda utslussningsåtgärder inte ökade under året, vilket beskrivs som särskilt positivt eftersom antalet intagna i utslussningsåtgärder ökade.[15]

Till sitt innehåll motsvarar utslussningsåtgärden vårdvistelse innehållet i en kontraktsvård. Kriminalvården upphandlar behandlingshemsplatser för vårdvistelse och kontraktsvård gemensamt. De aktuella aktörernas verksamhet avser också i de allra flesta fall både vårdvistelse och kontraktsvård. Även när det gäller tillämpningsområdet för vårdvistelse respektive kontraktsvård finns det likheter. Båda instituten är avsedda för personer som på grund av missbruk av beroendeframkallande medel eller något annat särskilt förhållande har ett vård- eller behandlingsbehov. Vidare krävs det i båda fallen att det finns en koppling mellan de faktorer som grundar vård- eller behandlingsbehovet och den aktuella brottsligheten. Möjligen ställs det något högre krav på den kopplingen för att kontraktsvård ska komma i fråga än för att vårdvistelse ska bli aktuellt. För kontraktsvård krävs att de nämnda faktorerna *i väsentlig grad har bidragit till att brottet har begåtts* (30 kap. 9 § andra stycket 3 brottsbalken), medan det för

[15] Se Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 58 f.

vårdvistelse räcker att dessa *kan antas ha samband med brottsligheten*. Tillämpningsområdena kan också skilja sig åt till följd av att möjligheten att döma till kontraktsvård främst beror på behandlingsplanens innehåll och brottslighetens straffmätningsvärde, medan förutsättningarna för vårdvistelse till stor del beror på utfallet av Kriminalvårdens riskbedömning.

En annan skillnad mellan kontraktsvård och vårdvistelse ligger i att tanken beträffande kontraktsvårdsdömda är att de ska kunna tas emot av vårdgivaren direkt efter domen.[16] När det däremot gäller vårdvistelse framgår det av förarbetena att en sådan åtgärd inte annat än i undantagsfall bör kunna komma i fråga förrän en viss tid av straffet har verkställts i anstalt. Som skäl för den ordningen har anförts att hänsyn måste tas till att fängelsestraffet inte får urholkas. Något krav på kvalifikationstid är dock inte föreskrivet och enligt vad som framgår av författningskommentaren kan det någon gång inträffa att det redan i början av verkställigheten är uppenbart att en vårdvistelse är lämplig.[17] I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse anges, i fråga om utslussningsåtgärder generellt, att innan en utslussningsåtgärd beviljas bör den intagne ha genomfört permission utan anmärkning. När det särskilt gäller prövningen av om en intagen ska beviljas vårdvistelse anges att den intagne bör ha genomfört någon form av brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet i anstalt eller på annat sätt visat att han eller hon är redo för att bearbeta sin problematik på det sätt som kommer att krävas under vårdvistelsen.

I avsnitt 5.2.2 har vi beskrivit att Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet i sitt betänkande (SOU 2024:48) föreslår att de nuvarande fyra utslussningsåtgärderna slås samman till en enda åtgärd under samlingsbegreppet *frigivningsförberedande åtgärder*. Avsikten är att säkerställa att Kriminalvården ska kunna anpassa utslussningen efter de intagnas olika förutsättningar och behov, vilket ska garantera en såväl lämplig som säker successiv övergång från anstalt till ett liv i frihet. Vid bedömningen av om en frigivningsförberedande åtgärd ska beviljas ska, enligt förslaget, särskilt beaktas bl.a. om den intagne har behov av vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel eller mot något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet, vilket inte på ett tillfredställande sätt kan behandlas i anstalt. Utredningen före-

[16] Se prop. 1991/92:109 s. 16.
[17] Se prop. 2009/10:135 s. 166.

slår också att en gemensam kvalifikationstid ska införas för de frigivningsförberedande åtgärderna. Det ska krävas att minst halva strafftiden, dock alltid minst tre månader, har avtjänats. Samtidigt föreslås att det införs en möjlighet för Kriminalvården att bevilja en frigivningsförberedande åtgärd tidigare än så om det föreligger särskilda skäl. Som exempel på fall när det bör finnas möjlighet till en mer flexibel kvalifikationstid anges i betänkandet att det kan finnas dömda som har ett stort behov av behandling för missbruk och som är särskilt behandlingsmotiverade eller skulle fara särskilt illa av en längre vistelse i anstalt.[18] Trygghetsberedningen instämmer i sitt slutbetänkande (SOU 2024:54) i behovet av att bättre kunna utforma individuella utslussningsåtgärder för klienter i syfte att de ska komma ännu fler klienter till del. Kommittén anser att det är angeläget att Kriminalvården ges förutsättningar för att använda utslussningsåtgärder i större utsträckning.[19] Det kan nämnas att Trygghetsberedningen också föreslår att Kriminalvården ska ges ett uttryckligt uppdrag att bedriva hälso- och sjukvård som minskar risken att återfalla i brott, med syfte att tillgängliggöra sådan behandling för fler kriminalvårdsklienter.[20]

Förslaget föranleder ett tydliggörande i regleringen om vårdvistelse

Som framgått ovan kommer vårt förslag att kontraktsvård ska utgå ur påföljdssystemet innebära att personer som i dag hade varit aktuella för en sådan påföljd i stället döms till fängelse som inte är villkorligt. Det bör övervägas om möjligheten till vård eller behandling utanför anstalt enligt fängelselagen (2010:610) bör anpassas efter den förändringen, för att säkerställa att vård- eller behandlingsmöjligheten inte försämras för den aktuella målgruppen. Centrala frågor i det avseendet är om samtliga ”kontraktsvårdsfall” fångas upp av fängelselagens nuvarande bestämmelser om vårdvistelse samt om utrymmet att påbörja vården eller behandlingen i direkt anslutning till domen är tillräckligt stort när det gäller de fallen.

Av vår beskrivning i det föregående framgår att det finns flera likheter när det gäller tillämpningsområdet för vårdvistelse respektive kontraktsvård. Samtidigt finns den skillnaden att möjligheten att

[18] Se SOU 2024:48 s. 759 ff. och 1026 ff.
[19] Se SOU 2024:54 s. 168.
[20] Se a. betänkande 142 ff.

döma till kontraktsvård främst beror på behandlingsplanens innehåll och brottslighetens straffmätningsvärde, medan förutsättningarna för vårdvistelse till stor del beror på utfallet av Kriminalvårdens riskbedömning. Även med den skillnaden framstår det visserligen som att fängelselagens nuvarande bestämmelser om vårdvistelse kan fånga upp de fall där domstolen i dag hade kunnat besluta om kontraktsvård. För att tydliggöra att detta är avsikten har vi dock stannat för att föreslå att det görs ett tillägg av ett nytt tredje stycke i 11 kap. 3 § fängelselagen. I det nya stycket bör det anges att om missbruk av beroendeframkallande medel eller något annat särskilt förhållande som kräver vård eller annan behandling i väsentlig grad har bidragit till att brottet har begåtts (jfr nuvarande 30 kap. 9 § andra stycket 3 brottsbalken) talar detta särskilt för att vårdvistelse ska beviljas.

När det gäller möjligheten att påbörja vården eller behandlingen i direkt anslutning till domen kan konstateras att fängelselagen för närvarande inte ställer upp några hinder mot detta, eftersom någon kvalifikationstid inte är föreskriven. Vikten av att fängelsestraffet inte urholkas och att Kriminalvården hinner göra en välgrundad riskbedömning talar i och för sig för att det kan finnas anledning att kräva att en viss tid av straffet först verkställs i anstalt. När det gäller sådana fall som avses här bör det dock ofta vara möjligt för Kriminalvården att redan under arbetet med personutredningen i brottmålet identifiera ett eventuellt behov av vårdvistelse och göra en riskbedömning. Det kan då oftare än i dag redan i ett tidigt skede stå klart att en vårdvistelse är lämplig och då bör den dömde kunna påbörja vistelsen direkt.[21]

Utifrån den förändring som följer av våra förslag kan det finnas anledning för Kriminalvården att se över sina allmänna råd på området, särskilt när det gäller uppgiften om att den intagne bör ha genomfört permission utan anmärkning innan en utslussningsåtgärd i form av vårdvistelse beviljas.

Om regeringen väljer att gå vidare med de ovan beskrivna förslagen i SOU 2024:48 om frigivningsförberedande åtgärder och en gemensam kvalifikationstid för dessa, bör det tydliggöras att det kan finnas särskilda skäl att bevilja en sådan åtgärd i situationer där domstolen i dag hade kunnat besluta om kontraktsvård. Med utgångspunkt i den utformning av 11 kap. 3 § fängelselagen som föreslås i det nämnda betänkandet skulle i så fall ett tillägg kunna göras i andra

[21] Jfr prop. 2009/10:135 s. 165 f.

stycket så att det stycket får följande lydelse. Om *missbruk av beroendeframkallande medel eller något annat särskilt förhållande som kräver vård eller annan behandling i väsentlig grad har bidragit till att brottet har begåtts eller* det *annars* finns särskilda skäl får en sådan åtgärd beviljas trots att den tid som avses i första stycket inte har förflutit.

Med ett sådant tillägg framstår det som överflödigt att i lagtexten dessutom ange att samma omständigheter särskilt talar för att åtgärden i sig ska beviljas (jfr vårt förlag som utgår från 11 kap. 3 § fängelselagen i dess nuvarande lydelse).

6.4.5 Prövotiden för villkorligt fängelse

Förslag: Prövotiden för villkorligt fängelse löper under två år eller, om fängelsestraffet är längre än två år, under en tid som motsvarar straffets längd. Prövotiden räknas från den dag rättens avgörande i den del som avser påföljd får laga kraft mot den dömde.

Om rätten har beslutat att den dömde ska stå under övervakning från dagen för domen, eller att den ovillkorliga delen vid delvis villkorligt fängelse får verkställas omedelbart, räknas prövotiden från dagen för domen. Tid under vilken högre rätt har beslutat att verkställigheten ska avbrytas, ska inte räknas in i prövotiden.

Skälen för vårt förslag

Prövotidens längd

Som framgår av avsnitt 6.4.1 föreslår vi att rätten ska kunna besluta att ett fängelsestraff på viss tid ska vara villkorligt. Att straffet är villkorligt innebär att det inte ska avtjänas i kriminalvårdsanstalt eller enligt någon av de övriga verkställighetsformer som annars gäller för fängelse, under förutsättning att den dömde under en prövotid avhåller sig från fortsatt brottslighet och fullgör den eller de tilläggssanktioner som straffet förenats med. När prövotiden har löpt ut ska det villkorliga fängelsestraffet i princip anses verkställt.[22]

[22] Som framgår av avsnitt 6.10 får emellertid rätten, på talan av åklagare, upphäva ett beslut om att fängelsestraffet ska vara villkorligt om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning. Detsamma gäller om det, av något

En central fråga är då hur lång prövotiden bör vara och om den ska stå i relation till det villkorliga fängelsestraffets längd eller vara densamma oavsett strafflängd. Av avsnitt 5.4.1 framgår att den frågan har behandlats i flera tidigare lagstiftningsärenden. Enligt Frivårdskommitténs förslag om villkorligt fängelse som en självständig påföljd skulle prövotiden vara två år eller, om det utmätta straffets längd var sex månader eller kortare, ett år. Straffsystemkommittén – som i och för sig avvisade tanken på ett system med villkorligt fängelse – antog att prövotiden i ett sådant system skulle ligga på i princip ett år. Som ett sätt att motverka risken för ökad användning av fängelse, vilket ansågs kunna bli en följd av ett införande av villkorligt fängelse, diskuterade kommittén möjligheten att låta prövotiden genomgående bli densamma som det utdömda fängelsestraffets längd. Kommittén anförde dock att en sådan lösning skulle innebära att prövotiden och därmed också övervakningstiden i de allra flesta fall skulle begränsas till en eller högst några månader. Från frivårdshåll hade det framförts att så korta övervakningstider inte är meningsfulla. Inte heller kommittén ansåg att övervakning under en eller ett par månader, med undantag för elektronisk övervakning, skulle vara en ändamålsenlig straffrättslig reaktion. Därutöver pekade kommittén på att korta verkställighetstider för villkorligt fängelse kunde leda till problem av teknisk natur. Det nämndes bl.a. att det vid ny brottslighet under verkställigheten mycket ofta skulle inträffa att den dömde har verkställt hela straffet när det blir aktuellt för domstolen att ta ställning till frågan om det villkorliga straffet ska förverkas på grund av det nya brottet.

Påföljdsutredningens förslag innebar att prövotiden för villkorligt fängelse enligt huvudregeln skulle vara två år. Den nämnda utredningen hade övervägt om domstolen borde ges möjlighet att generellt straffmäta prövotiden i förhållande till det villkorliga fängelsestraffets längd, eller om det i lag borde föreskrivas olika prövotider beroende på hur långa straff som dömts ut. Vad som talar för en sådan differentierad prövotid angavs vara att ingripandegraden i det

annat skäl än att den dömde har brutit mot sina skyldigheter, har visat sig att en samhällstjänst- eller övervakningssanktion till väsentlig del inte kan fullgöras inom skälig tid. Ett upphävandebeslut av detta slag får meddelas även efter prövotidens utgång, under förutsättning att talan om upphävande har anhängiggjorts före prövotidens utgång. Beslutet om villkorlighet kan också upphävas om den dömde begår nya brott under prövotiden (se avsnitt 6.11.5). Även ett sådant upphävandebeslut får meddelas efter prövotidens utgång, men då under förutsättning att frågan tas upp i ett mål där den tilltalade häktats eller fått del av åtal inom ett år från prövotidens utgång.

villkorliga fängelsestraffet då i större utsträckning skulle kunna ställas i proportion till brottslighetens allvar. Med hänvisning till att ett system med olika prövotider beroende på fängelsestraffets längd skulle bli mindre enhetligt, svårare att tillämpa och sannolikt framstå som mindre förutsebart för den dömde stannade dock Påföljdsutredningen för att det är mest ändamålsenligt att i lag föreskriva en fast prövotid som gäller i princip oavsett hur långt det villkorliga fängelsestraffet är. Att prövotiden som huvudregel skulle vara två år motiverades med att de mer vanligt förekommande situationerna på så sätt skulle täckas in och att det villkorliga fängelsestraffet skulle ges en tillräcklig tyngd och trovärdighet samtidigt som det skapas förutsättningar för att tilläggssanktionerna ska kunna fullgöras under prövotiden. I de undantagssituationer där det beslutas att fängelsestraff som är längre än två år ska vara villkorliga skulle prövotidens längd dock motsvara längden på det villkorliga fängelsestraffet.[23]

Av avsnitt 5.3 framgår att den kortaste tid som prövotiden för villkorligt fängelse kan bestämmas till i de övriga nordiska länderna är ett år (Finland och Island) respektive två år (Norge). I Danmark finns det inte någon lagstadgad minimitid, utan prövotiden ska fastställas av domstolen och får i allmänhet inte överstiga tre år. I praktiken bestäms den ofta till ett eller två år. I Finland, Norge och Island gäller att prövotiden som längst får vara fem år.

Som beskrivs i avsnitt 5.2.2 gäller enligt den nuvarande svenska regleringen att en villkorlig dom är förenad med en prövotid på två år och en skyddstillsyn med en prövotid på tre år. Någon egentlig parallell kan dock inte dras mellan den nämnda regleringen och den prövotid som bör gälla för villkorligt fängelse, eftersom det system med villkorligt fängelse och tilläggssanktioner som vi föreslår i flera avseenden skiljer sig från vad som gäller för villkorlig dom respektive skyddstillsyn. Här kan särskilt noteras att vårt förslag innebär att ett fängelsestraff alltid ska mätas ut även om straffet förklaras villkorligt. Vidare ska såväl återfall i brott under prövotiden som misskötsamhet av den utdömda tilläggssanktionen kunna leda till att det utmätta fängelsestraffet behöver avtjänas ovillkorligt.

Utifrån de nämnda skillnaderna i förhållande till de nuvarande frivårdspåföljderna kan det övervägas om prövotiden för villkorligt fängelse ska vara kortare än vad som gäller för villkorlig dom respektive skyddstillsyn och även om prövotiden bör anpassas till det ut-

[23] Se SOU 2012:34, band 2, s. 180 f.

dömda fängelsestraffets längd. En sådan anpassning skulle innebära att straffet på ett tydligt sätt ställdes i proportion till brottslighetens allvar. Att ett villkorligt fängelsestraff ”pågår” just under den utdömda strafftiden framstår också som logiskt, inte minst med tanke på att misskötsamhet från den dömdes sida under den tiden kan leda till att straffet behöver avtjänas i anstalt. Det finns alltså i och för sig goda skäl för prövotider som är differentierade i förhållande till strafflängden. Dessutom kan den strängare återfallsreglering som vi föreslår sägas tala för att även förhållandevis korta prövotider bör kunna accepteras. Omvänt skulle längre prövotider riskera att leda till större repressionsökningar vid återfall än vad som kan antas vara önskvärt. Det skulle dessutom komplicera påföljdsbestämningen i praktiken eftersom det skulle leda till att domstolarna oftare hade att tillämpa regleringen i 34 kap. brottsbalken.

En självklar utgångspunkt i det system med villkorligt fängelse som vi föreslår är dock att prövotiden måste vara tillräckligt lång för att det villkorliga fängelsestraffet ska uppfattas som en trovärdig påföljd. I det avseendet måste för det första beaktas att det krav på laglydnad som är en del av villkorligheten ska ha en reell mening. För det andra måste den som har dömts till villkorligt fängelse med samhällstjänst eller övervakning som tilläggssanktion hinna fullgöra tilläggssanktionen innan prövotidens utgång. Dessa förhållanden talar för att prövotiden, särskilt vid kortare villkorliga fängelsestraff, behöver vara längre än det straff som har dömts ut. Även om det alltså finns goda skäl för prövotider som är differentierade i förhållande till strafflängden är vår uppfattning därför att det måste finnas en minimitid som prövotiden aldrig kan understiga. Här kan en jämförelse göras med vad som enligt 26 kap. 10 § första stycket brottsbalken gäller efter villkorlig frigivning från fängelse. Där är utgångspunkten att prövotiden motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, men att prövotiden är minst ett år. Minimitiden på ett år har fastslagits med beaktande av att det måste finnas möjligheter till en omsorgsfull behandlingsplanering och meningsfulla behandlingsinsatser i de fall där den villkorliga frigivningen förenas med övervakning, vilket förutsätter att arbetet kan ske utan onödig tidspress och även innefatta mer långsiktiga målsättningar.[24] Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår i sitt betänkande (SOU 2024:48) att den

[24] Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 26 kap. 10 § samt prop. 1962:10, del C, s. 254 och 599.

minimitiden ska förlängas från ett till två år. Förslaget motiveras i huvudsak med hänvisning till att det finns ett behov av att säkerställa att den dömde kan bli föremål för återfallsförebyggande åtgärder under en tillräckligt lång tid. En förlängning anges på så sätt också kunna stärka brottsoffrens ställning. Dessutom noterar utredningen att en förlängd prövotid innebär en skärpning av fängelsestraffet inte endast på grund av att det är under prövotiden som den dömde kan ställas under övervakning och åläggas föreskrifter, utan även på grund av att misskötsamhet och återfall kan föranleda förverkande av villkorligt medgiven frihet under en längre tid.[25]

Mot bakgrund av det nämnda förslaget och de skäl som åberopas till stöd för detta har vi stannat för att prövotiden också vid villkorligt fängelse bör vara minst två år.

Av avsnitt 6.6 framgår att vi inte föreslår någon lagstadgad gräns för hur långa fängelsestraff som kan förklaras villkorliga, men att vår uppfattning är att villkorligt fängelse som regel inte bör komma i fråga när straffet uppgår till ett år eller mer. Om det finns synnerliga skäl för det kan det dock förekomma att straffet förklaras villkorligt även om det överstiger ett år. Det gäller särskilt om den dömde ska verkställa en del av straffet enligt vad som gäller för fängelsestraff som inte är villkorliga (delvis villkorligt fängelse). Med hänsyn till de ovan redovisade fördelarna med prövotider som är differentierade i förhållande till straffets längd och nackdelarna med en alltför lång prövotid föreslår vi att prövotiden vid villkorliga fängelsestraff som är längre än två år – i de undantagsfall detta kan förekomma – ska motsvara straffets längd. Någon övre gräns för prövotidens längd bör inte fastslås, eftersom det inte ska finnas någon fixerad gräns för hur långt ett villkorligt fängelsestraff kan vara.

Prövotidens startpunkt

Av avsnitt 5.2.2 framgår att prövotiden vid villkorlig dom räknas från den dag då rättens avgörande såvitt avser påföljd för brottet får laga kraft mot den dömde, antingen genom att tiden för överklagande löper ut utan att domen överklagas eller genom att den dömde lämnar nöjdförklaring (27 kap. 3 § andra stycket brottsbalken). Vid skyddstillsyn börjar prövotiden i stället att löpa från den dag då påföljden

[25] Se SOU 2024:48 s. 516 ff.

börjar verkställas, vilket som utgångspunkt innebär att prövotiden räknas från dagen för domen (28 kap. 4 § och 5 § första stycket brottsbalken). Rätten får dock besluta att övervakningen, och därmed även prövotiden, ska börja först när domen har fått laga kraft mot den dömde. Om domen överklagas kan högre rätt besluta att verkställigheten ska avbrytas. Ordningen att en dom på skyddstillsyn i regel ska börja verkställas omedelbart motiverades när den infördes 1983 av att det är viktigt att övervakningen kommer i gång snabbt med hänsyn till att risken för återfall är särskilt stor i början av påföljdstiden. Vidare antogs att den dömde ofta kan vara särskilt behandlingsmotiverad i omedelbar anslutning till domstolsförhandlingen och påföljdsvalet. Den försening med övervakningens igångsättande med tre till fyra veckor, som orsakas av att man måste vänta på att domen får laga kraft, ansågs därför vara till nackdel för påföljdens effektivitet. I förarbetena konstaterades i och för sig att den allmänna rättsprincipen att en tilltalad ska anses oskyldig till dess att personen övertygats om brott genom en dom som har vunnit laga kraft talar mot en omedelbar verkställighet av skyddstillsynen. Den principen ansågs dock kunna åsidosättas om tillräckliga skäl talar för en annan ordning. Departementschefen angav som sin uppfattning att det ofta är motiverat att ge det, främst individualpreventivt grundade, önskemålet att snabbt kunna sätta in övervakning företräde framför den dömdes intresse av att inte behöva underkasta sig något på grund av domen innan den har vunnit laga kraft. Samtidigt anförde departementschefen att det finns fall där en omedelbar verkställighet kan te sig olämplig eller t.o.m. stötande och att regeln om verkställighet innan domen har vunnit laga kraft därför inte bör göras undantagslös. Vidare framgår av propositionen att när rätten överväger att besluta att övervakningen ska börja löpa först när domen har fått laga kraft mot den dömde får den göra en samlad bedömning av omständigheter som talar för och mot omedelbar verkställighet. Därvid får behandlingsaspekter beaktas och ställas mot sådana omständigheter som i vad mån den tilltalade har bestritt åtalet eller det annars finns anledning att anta att han eller hon kommer att överklaga domen.[26]

Enligt Påföljdsutredningens förslag skulle prövotiden för villkorligt fängelse börja löpa från den dag då domen vinner laga kraft

[26] Se prop. 1982/83:85 s. 98 f.

mot den dömde i påföljdsdelen.[27] Till stöd för den ordningen anfördes att av rättssäkerhetsskäl bör som grundläggande princip gälla att ingen ska behöva påbörja verkställigheten av en påföljd innan domen såvitt avser just påföljden har vunnit laga kraft mot honom eller henne. Vidare anförde Påföljdsutredningen att alla påföljder som verkställs i frihet i någon mening bygger på att den dömde medverkar till verkställigheten samt att det då framstår som rimligare att den som inte godtar domstolens bedömning utan överklagar inte blir skyldig att efterleva domen förrän den har vunnit laga kraft mot honom eller henne. Enligt Påföljdsutredningen framstod dessutom en sådan ordning som mer pedagogisk och lättare att hantera för Kriminalvården som verkställande myndighet. Slutligen konstaterade utredningen att om prövotiden börjar löpa direkt från dagen för domen uppstår dessutom en risk för att en stor del av påföljden hinner verkställas innan högre rätt har prövat påföljdsfrågan. Det anfördes att detta inte bara utgör ett rättssäkerhetsproblem för den dömde, som kan komma att frikännas eller ådömas en lindrigare påföljd av högre rätt, utan att det också innebär att överrätterna riskerar att begränsas i sin prövning av påföljdsfrågan.[28]

Av de skäl som Påföljdsutredningen anförde är också vår uppfattning att prövotiden för villkorligt fängelse som huvudregel bör räknas från den dag rättens avgörande såvitt avser påföljd får laga kraft mot den dömde. Vi föreslår därför att det ska gälla som utgångspunkt.

När det gäller övervakning som tilläggssanktion föreslår vi dock att rätten ska ha möjlighet att besluta att den dömde ska stå under övervakning redan från dagen för domen. I ett sådant fall ska också prövotiden räknas från dagen för domen. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 6.7.5.

Påföljdsutredningen framhöll att dess förslag om att prövotiden skulle börja löpa först när domen vinner laga kraft mot den dömde i påföljdsdelen innebar att den dömde inte skulle kunna åläggas att påbörja verkställigheten av den tilläggssanktion som det villkorliga fängelsestraffet förenats med innan tiden för att överklaga domen löpt ut eller att han eller hon lämnat nöjdförklaring. Att prövotiden

[27] Undantag skulle dock göras om det villkorliga fängelsestraffets förenas med kontraktsvård, då prövotiden skulle börja löpa från dagen för domen. Det kan också nämnas att Påföljdsutredningens förslag innebar att om den dömde själv önskade att verkställigheten skulle komma i gång snabbare skulle det finnas möjlighet för honom eller henne att förklara sig nöjd med det villkorliga fängelsestraffet och på så sätt åstadkomma en lagakraftvunnen dom.
[28] Se SOU 2012:34, band 2, s. 182 f.

inte börjat löpa skulle dock inte hindra att ny brottslighet, som begås efter en dom till villkorligt fängelse men före det att den domen vunnit laga kraft mot den dömde, beaktas som ett återfall och därmed utgör skäl för en strängare påföljdsbestämning för den nya brottsligheten.[29] På samma sätt förhåller det sig med vårt förslag. Frågan om betydelsen av återfall i brott behandlar vi närmare i avsnitt 6.6.3.

Prövotiden vid delvis villkorligt fängelse

Det kan övervägas om prövotiden vid delvis villkorligt fängelse bör vara kopplad endast till den villkorliga delen av straffet. En sådan ordning kan sägas vara naturlig eftersom det sett till den andra delen – som i princip ska verkställas enligt vad som gäller för fängelsestraff som inte är villkorliga – inte finns något särskilt behov av en prövotid. Ett sätt att åstadkomma en reglering av det nämnda slaget skulle kunna vara att prövotiden räknas från det att straffet i den del som inte är villkorlig har avtjänats.[30] Då uppstår dock ett omotiverat ”glapp” utan prövotid före avtjänandet där den dömde inte kan börja verkställa samhällstjänst eller övervakning som tilläggssanktion även om det inte i övrigt skulle finnas något hinder mot det. Med ett sådant glapp kan det också ifrågasättas vilken betydelse som kan tillmätas återfall i brott under tiden efter domen men före avtjänandet. Det framstår därför som att ett lämpligare sätt att knyta prövotiden till den villkorliga delen vid delvis villkorligt fängelse skulle kunna vara att prövotiden sätts på paus medan den dömde avtjänar straffet i den andra delen.

En väsentlig nackdel med båda de nämnda lösningarna är dock att regleringen skulle ge intryck av att det är två separata straff som dömts ut, vilket inte är fallet. Som beskrivs närmare i avsnitt 6.6.5 innebär vårt förslag om delvis villkorligt fängelse att *ett* fängelsestraff på viss tid döms ut, men att rätten beslutar att en del av det straffet ska vara villkorlig. Det är också bl.a. mot bakgrund av att det är fråga om endast ett straff som vi föreslår att det inte ska ske någon villkorlig frigivning från den del av straffet som i övrigt ska verkställas enligt vad som gäller för icke villkorliga fängelsestraff. Det nu anförda talar för att prövotiden vid delvis villkorligt fängelse inte bör påverkas av

[29] Se a.a., s. 183.
[30] Vad som i den föreslagna paragrafen anges om fängelsestraff som är längre än två år skulle i ett sådant fall kunna tillämpas på den villkorliga delen av straffet.

att en del av straffet avtjänas ovillkorligt. I samma riktning talar det förhållandet att återfall i brott under avtjänandet av den icke villkorliga delen bör kunna leda till upphävande av beslutet om att straffet ska vara villkorligt i den andra delen. Att inte göra någon uppdelning skulle också ligga i linje med den nuvarande regleringen om skyddstillsyn där prövotiden räknas från den dag då påföljden börjar verkställas oberoende av att den tilltalade samtidigt har dömts till fängelse.[31] Avsikten är alltså att Kriminalvården och övervakaren i de fallen ska arbeta med ärendet även under den tid då den dömde undergår det fängelsestraff som skyddstillsynen förenats med.[32]

Vid en samlad bedömning har vi stannat för att prövotidens startpunkt och förlopp inte bör påverkas av att endast en del av fängelsestraffet är villkorlig. Vårt förslag innebär alltså att utgångspunkten även i de fallen ska vara att prövotiden räknas från den dag rättens avgörande såvitt avser påföljd får laga kraft mot den dömde samt att prövotiden löper också under den tid som den icke villkorliga delen verkställs.

En annan sak är att vi, som framgår av avsnitt 6.7.5, föreslår att rätten ska kunna besluta att den icke villkorliga delen av straffet vid delvis villkorligt fängelse ska börja avtjänas trots att domen inte fått laga kraft. Vid ett sådant beslut kommer även prövotiden börja löpa omedelbart.

6.5 Närmare om den lagtekniska lösningen

6.5.1 Ändringar i brottsbalken

Förslag: Brottsbalkens kapitel om påföljderna struktureras om så att tilläggssanktioner till villkorligt fängelse behandlas i ett nytt 27 kap., bestämmande av straff behandlas i ett nytt 28 kap. och 29 och 30 kap. upphävs.

Med anledning av införandet av ett system med villkorligt fängelse görs nödvändiga följdändringar i 1 kap. 3 och 5 §§. I dessa paragrafer görs även mindre ändringar av språklig och redaktionell natur.

[31] Det gäller oavsett om fängelsepåföljden verkställs omedelbart eller inte.
[32] Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 28 kap. 4 §.

Bestämmelsen i 26 kap. 4 § ändras och kompletteras så att det tydliggörs hur ett fängelsestraff kan verkställas och att villkorligt fängelse utgör ett undantag från vad som annars gäller i nämnda avseende. Vidare tydliggörs i 26 kap. 5 § andra stycket att bestämmelserna i den paragrafens första stycke om omedelbar verkställighet inte gäller i fråga om villkorligt fängelse.

I 26 kap. införs också fyra nya paragrafer som behandlar prövotiden för villkorligt fängelse samt erinrar om de regler som i övrigt gäller avseende villkorligt fängelse och anger när ett villkorligt fängelsestraff är helt verkställt.

Vidare görs det tillägg i 26 kap. 6 § som dels tydliggör att det som anges i paragrafen avser fängelse som inte är villkorligt, dels anger när villkorlig frigivning ska ske i den situationen att rätten har upphävt beslutet om villkorlighet och fastställt en tid som ska avräknas från straffet med anledning av vad den dömde har fullgjort av en tilläggssanktion.

26 kap. 8 § första stycket anpassas till det nya systemet och det tydliggörs att bestämmelsen inte gäller tid för fängelse som verkställs efter en dom där rätten har beslutat att en del av straffet ska vara villkorlig enligt 28 kap. 17 §. Också 26 kap. 25 § anpassas till det nya systemet.

Som en följd av ändringarna i 26 kap. delas bestämmelserna i kapitlet in under underrubriker.

Skälen för vårt förslag

Inledning

Vårt förslag om att villkorligt fängelse införs i påföljdssystemet och att icke frihetsberövande alternativ till fängelse inordnas under det villkorliga fängelsestraffet föranleder relativt omfattande förändringar av brottsbalkens kapitel om påföljderna. Som en följd av att villkorlig dom och skyddstillsyn utmönstras bör 27 och 28 kap., som behandlar dessa påföljder, upphävas.

Vidare bör det göras förändringar i 26 kap. om fängelse, eftersom villkorligt fängelse inte kommer vara en självständig påföljd utan ett beslut gällande verkställigheten vid en dom på fängelse. Samtidigt bör ett nytt 27 kap. införas med bestämmelser om tilläggssanktioner till villkorligt fängelse.

När det gäller 29 och 30 kap., som behandlar straffmätning respektive val av påföljd, är det vår bedömning att dessa bör slås samman till ett gemensamt kapitel om bestämmande av straff. Även om grunderna för straffmätningen och valet av påföljd delvis skiljer sig åt, har frågorna många beröringspunkter, och detta kommer att gälla i än högre grad vid ett införande av villkorligt fängelse. Genom en sådan sammanslagning slipper man därtill det ”hoppande” mellan 29 och 30 kap. som regleringen i dag kräver och som har bidragit till systemets bristande överskådlighet (se avsnitt 5.4.2 och 6.2.5). Det gemensamma kapitlet om bestämmande av straff kan lämpligen föras in som ett nytt 28 kap., med följden att nuvarande 29 och 30 kap. kan upphävas.

De nu beskrivna ändringarna föranleder också följdändringar i 1 kap. 3 och 5 §§. Villkorlig dom och skyddstillsyn bör således inte längre ingå bland de påföljder som räknas upp i 1 kap. 3 §. I förtydligande syfte bör dessutom begreppet *överlämnande till särskild vård* i den paragrafen ersättas av *överlämnande till rättspsykiatrisk vård* och *de särskilda ungdomspåföljder som anges i 32 kap.* (se vidare avsnitt 6.13.1 och 6.13.2). I 1 kap. 5 § bör det andra stycket utgå och det första stycket ändras språkligt så att det anges att fängelse är att anse som ett *strängare* straff än böter. Det kan noteras att Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet i sitt betänkande (SOU 2024:48) föreslår att en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd benämnd säkerhetsstraff ska införas. För det fall att det förslaget leder till lagstiftning får ytterligare justeringar göras i 1 kap. 3 och 5 §§.

Ändringar i 26 kap.

I nuvarande 26 kap. 4 § brottsbalken anges att den som dömts till fängelse ska tas in i kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet om inte annat är särskilt föreskrivet. Huvudregeln är alltså att ett fängelsestraff ska avtjänas i anstalt.[33] Undantaget för när annat är särskilt föreskrivet infördes 1999 som en följd av att intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV) infördes permanent som en

[33] Bestämmelser om själva verkställigheten finns i bl.a. fängelselagen (2010:610) och fängelseförordningen (2010:2010). Här kan också nämnas lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (nordiska verkställighetslagen) och lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (internationella verkställighetslagen).

verkställighetsform för fängelsestraff.[34] I de fall Kriminalvården beslutar om verkställighet genom IÖV ska den dömde inte tas in i kriminalvårdsanstalt (se vidare avsnitt 5.2.2 under rubriken ”Verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll”). Som framgår av vår beskrivning i avsnitt 5.2.2 och 6.4.4 kan Kriminalvården också besluta att ett fängelsestraff ska verkställas utanför anstalt genom olika utslussningsåtgärder enligt 11 kap. fängelselagen (2010:610).

Som framgår av avsnitt 6.4.1 har vi funnit att villkorligt fängelse bör definieras genom ett undantag från föreskriften att den som dömts till fängelse ska tas in i kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet samt att det bör tydliggöras att inte heller de övriga verkställighetsformer som annars gäller för fängelse är tillgängliga när straffet är villkorligt. Mot den bakgrunden föreslår vi att 26 kap. 4 § brottsbalken anger att den som dömts till fängelse ska tas in i kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet om inte annat är särskilt föreskrivet *eller rätten har beslutat att straffet ska vara villkorligt (villkorligt fängelse)*.

Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår i sitt betänkande (SOU 2024:48) att 26 kap. 4 § kompletteras med ett nytt andra stycke som innehåller en upplysning om på vilka andra sätt ett fängelsestraff kan avtjänas, dvs. utan att den dömde är frihetsberövad i den meningen att han eller hon vistas i kriminalvårdsanstalt. Av det andra stycket föreslås framgå att det finns särskilda bestämmelser om att fängelsestraff kan verkställas dels i häkte eller under prövotid efter villkorlig frigivning, dels genom elektronisk övervakning eller i en frigivningsförberedande åtgärd enligt vad den nämnda utredningen föreslår i dessa avseenden.[35]

Även i ett system med villkorligt fängelse finns det enligt vår uppfattning skäl att – på liknande sätt som Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår – tydliggöra att ett (ovillkorligt) fängelsestraff kan avtjänas på olika sätt samt att villkorlig frigivning är en del av verkställigheten av ett fängelsestraff. Vi föreslår mot den bakgrunden att det förs in ett nytt andra stycke i 26 kap. 4 § där det anges att det finns särskilda bestämmelser om att fängelsestraff som

[34] Se prop. 1997/98:96.
[35] Se SOU 2024:48 s. 952 f. Enligt förslaget ska det nya stycket ha följande lydelse. ”Det finns särskilda bestämmelser om att fängelsestraff kan verkställas i häkte, genom elektronisk övervakning i eget boende eller kontrollerat boende, i en frigivningsförberedande åtgärd eller under prövotid vid villkorlig frigivning.”

inte är villkorliga kan verkställas i häkte, genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, genom en utslussningsåtgärd eller under prövotid för villkorlig frigivning.

Beroende på hur regeringen väljer att gå vidare med förslagen i SOU 2024:48 om elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende som en ny verkställighetsform och om användning av samlingsbegreppet frigivningsförberedande åtgärder i stället för utslussningsåtgärder kan bestämmelsens lydelse behöva justeras under den fortsatta beredningen och det nya stycket i stället utformas på det sätt som Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår.

I 26 kap. 5 § finns bestämmelser om omedelbar verkställighet av hovrättens dom eller beslut i visst fall om inte annat beslutas. Paragrafen tar sikte på den situationen att en dömd har påbörjat verkställigheten av ett fängelsestraff när hovrätten, efter överklagande av åklagaren eller målsäganden, skärper straffet. Enligt första stycket ska i ett sådant fall hovrättens dom eller beslut gälla omedelbart om inte rätten beslutar något annat. Om den dömde avtjänar ett fängelsestraff enligt tingsrättens dom när hovrätten skärper straffet är alltså utgångspunkten att verkställigheten ska fortsätta, men med den nya domen eller det nya beslutet som grund. Bestämmelsen omfattar även det fallet att den dömde redan har avtjänat och frigetts från straffet enligt tingsrättens dom när hovrätten skärper straffet. I den situationen ska den dömde därmed utan dröjsmål föreläggas att inställa sig i kriminalvårdsanstalt (jfr 6 § strafftidslagen [2018:1251]).[36] Enligt andra stycket gäller inte bestämmelserna i första stycket om omedelbar verkställighet i fråga om ett fängelsestraff som har börjat verkställas enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. I propositionen anges att undantaget innebär en anpassning till den särskilda verkställighetsformen. Vidare anges i propositionen att undantaget medför att om en dömd efter att ha lämnat en nöjdförklaring har påbörjat verkställighet utanför anstalt i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll när hovrätten skärper straffet, får det nya avgörandet verkställas först när det fått laga kraft mot den dömde (jfr 12 § första och andra styckena lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll).[37] I det system med villkorligt fängelse som vi föreslår bör 26 kap. 5 § första stycket vara tillämpligt endast på ovillkorliga fängelsestraff. Vi föreslår därför att

[36] Se prop. 2017/18:250 s. 195 f.
[37] Se a. prop. s. 196.

det görs ett tillägg i paragrafens andra stycke som tydliggör att bestämmelserna i första stycket inte gäller i fråga om villkorligt fängelse.

Vidare föreslår vi att det i 26 kap. införs fyra nya paragrafer. I den första (5 a §) behandlas prövotiden för villkorligt fängelse (se avsnitt 6.4.5). I den andra nya paragrafen (5 b §) anges i första stycket att förutsättningarna för villkorligt fängelse framgår av 28 kap. 15–17 §§, 31 kap. 5 § och 32 kap. 5 §. I paragrafens andra stycke erinras om att bestämmelser om tilläggssanktioner till villkorligt fängelse finns i 27 kap. och om valet av tilläggssanktion i 28 kap. 18–21 §§. För att göra regleringen så överskådlig som möjligt föreslår vi också att det, i ett tredje stycke, erinras om att bestämmelser om när rätten kan upphäva ett beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt när den dömde har brustit i fullgörandet av en tilläggssanktion eller återfallit i brott under prövotiden finns i 27 kap. 7 § och 34 kap. 4 a–4 c §§. Av samma skäl föreslår vi att den tredje nya paragrafen (5 c §) hänvisar till lagen om villkorligt fängelse. Slutligen föreslår vi att den fjärde nya paragrafen (5 d §) dels anger att ett villkorligt fängelsestraff är helt verkställt vid prövotidens utgång om beslutet att fängelsestraffet ska vara villkorligt inte längre kan upphävas (jfr avsnitt 6.4.5, 6.10 och 6.11.5), dels erinrar om att för verkställighet av dagsböter som döms ut som tilläggssanktion till villkorligt fängelse gäller dock regleringen i bötesverkställighetslagen (1979:189).

Vi föreslår också att det görs tillägg i 6 § som dels tydliggör att det som anges i paragrafen avser fängelse som inte är villkorligt, dels anger när villkorlig frigivning ska ske i den situationen att rätten har upphävt beslutet om villkorlighet och fastställt en tid som ska avräknas från straffet med anledning av vad den dömde har fullgjort av en tilläggssanktion (se vidare avsnitt 6.12.2). Därtill bör hänvisningen till fängelse som har dömts ut enligt 28 kap. 3 § tas bort.

Vidare bör 8 § första stycket anpassas till det nya systemet. Den bestämmelsen anger i första meningen att om flera fängelsestraff verkställs samtidigt ska tidpunkten för villkorlig frigivning beräknas med hänsyn till den sammanlagda fängelsetiden. Enligt den nuvarande andra meningen ska dock en sådan sammanläggning inte göras när det gäller en utländsk dom där villkorlig frigivning ska ske tidigare än vad som annars gäller (jfr 6 § andra stycket) och inte heller när det gäller fängelse som dömts ut enligt 28 kap. 3 § eller förvandlingsstraff för böter. Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår i sitt betänkande (SOU 2024:48) dels att den andra meningen

förtydligas genom att uppräkningen där delas upp i en punktlista, dels att uppräkningen även ska omfatta tid för fängelse som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet.[38] Vi instämmer i den nämnda utredningens bedömning att andra meningen i bestämmelsen bör förtydligas genom införande av en punktlista. En första punkt bör avse fängelse som verkställs med tillämpning av 6 § andra stycket och en andra punkt bör avse fängelse som verkställs som förvandlingsstraff för böter. Därtill bör det tydliggöras att bestämmelsen inte gäller tid för fängelse som verkställs efter en dom där rätten har beslutat att en del av straffet ska vara villkorlig enligt 28 kap. 17 §, vilket bör framgå av en tredje punkt i punktlistan.[39] Det bör framhållas att den tredje punkten inte är tillämplig i den situationen att beslutet om villkorlighet i den andra delen har upphävts, eftersom straffet då är ovillkorligt i dess helhet. För det fall att förslaget i SOU 2024:48 om att det inte ska ske någon ny villkorlig frigivning efter förverkande av villkorligt medgiven frihet genomförs, får punktlistan kompletteras med den fjärde punkt som föreslås i det nämnda betänkandet.

Också 25 § första stycket behöver anpassas till det nya systemet. Detta genom att villkorlig dom och skyddstillsyns tas bort från uppräkningen av de påföljder som livstidsstraffet ska träda i stället för om de verkställs samtidigt ett livstidsstraff.

Som en följd av vårt förslag om ändringar i 26 kap. föreslår vi att bestämmelserna i kapitlet delas in under underrubriker (se författningsförslaget). Det kan nämnas att också Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår att det införs underrubriker i 26 kap. När det gäller namnen på underrubrikerna finns det emellertid flera skillnader mellan vad vi respektive den nämnda utredningen föreslår. Vidare föreslår vi, till skillnad från Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet, inte någon ändring av kapitlets huvudrubrik ”Om fängelse”.

Om regeringen väljer att gå vidare med den nämnda utredningens förslag om en ny 4 a § som bl.a. anger vad villkorlig frigivning innebär kan den paragrafen, fast med ett annat nummer, lämpligen placeras under rubriken ”Villkorlig frigivning från fängelse som inte är villkorligt”.

[38] Se SOU 2024:48 s. 956.
[39] I avsnitt 6.6.5 har vi gjort bedömningen att det vid delvis villkorligt fängelse inte ska ske någon villkorlig frigivning från straffet i den del som inte är villkorlig.

Det nya 27 kap.

Som framgått ovan anser vi att det bör införas ett nytt 27 kap. om tilläggssanktioner till villkorligt fängelse. Kapitlet bör inledningsvis innehålla bestämmelser om tilläggssanktionerna som sådana. Våra överväganden och förslag i den delen finns i avsnitt 6.7. Därefter bör bestämmelser om åtgärder vid brister i fullgörandet av en tilläggssanktion placeras. Avseende de bestämmelserna finns våra överväganden och förslag i avsnitt 6.10.

Det nya 28 kap.

Eftersom det nya system som vi föreslår utgår från att valet av påföljd för vuxna lagöverträdare i normalfallet kommer att stå mellan böter och fängelse (som under vissa förutsättningar kan göras villkorligt) kommer domstolens uppgift som utgångspunkt vara att bestämma ett straff (jfr 1 kap. 3 § brottsbalken). Mot den bakgrunden bör det nya 28 kap. ha ett namn som tar sikte på straffbestämning snarare än på val av påföljd (jfr nuvarande 30 kap. brottsbalken). Vi föreslår därför att 28 kap. ges rubriken ”Om bestämmande av straff”.

För att öka överskådligheten av det förhållandevis långa kapitlet anser vi att det bör inledas med en paragraf som kortfattat beskriver kapitlets innehåll. Därefter bör det finnas vissa allmänna bestämmelser som ersätter nuvarande 30 kap. 1–4 §§. (Se författningsförslaget till 28 kap. 1 § respektive 28 kap. 2–4 §§.) Dessa paragrafer bör följas av de bestämmelser om straffmätningen som vi föreslår ska ersätta nuvarande 29 kap. 1–5 a § och 7 § (se författningsförslaget till 28 kap. 5–14 §§). Därefter bör de paragrafer om förutsättningar för villkorligt fängelse som vi behandlar i avsnitt 6.6 placeras, följt av de paragrafer om valet av tilläggssanktion till villkorligt fängelse som vi föreslår i avsnitt 6.8 (se författningsförslaget till 28 kap. 15–21 §§). Sist i kapitlet bör den bestämmelse om påföljdseftergift som ska ersätta nuvarande 29 kap. 6 § placeras (se författningsförslaget till 28 kap. 22 §).

6.5.2 En ny lag om villkorligt fängelse

Förslag: Det införs en ny lag om villkorligt fängelse som innehåller bestämmelser om villkorligt fängelse samt om verkställighet av samhällstjänst och övervakning som tilläggssanktioner till villkorligt fängelse.

Skälen för vårt förslag

Vi har funnit att det bör införas en ny lag som styr Kriminalvårdens arbete under verkställigheten av samhällstjänst och övervakning som tilläggssanktioner till villkorligt fängelse. Som framgår av avsnitt 6.7.3 anser vi däremot att dagsböter som utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse bör verkställas enligt bötesverkställighetslagen (1979:189).

Enligt vår uppfattning bör den nya lagen också innehålla bestämmelser om nöjdförklaring, vilka ersätter nuvarande 38 kap. 1 § brottsbalken om nöjdförklaring vid villkorlig dom som vi anser bör upphävas.

Mot den bakgrunden föreslår vi att det införs en ny lag – benämnd lagen om villkorligt fängelse – som innehåller bestämmelser om villkorligt fängelse samt om verkställighet av samhällstjänst och övervakning som tilläggssanktioner till villkorligt fängelse. Våra överväganden och förslag avseende innehållet i den nya lagen redovisas i avsnitt 6.9.

6.5.3 Två nya förordningar som ersätter förordningen om verkställighet av frivårdspåföljder

Förslag: Det införs en ny förordning om villkorligt fängelse och en ny förordning om övervakning efter villkorlig frigivning, som tillsammans ersätter förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.

Skälen för vårt förslag

Införandet av den nya lagen om villkorligt fängelse, liksom det nya systemet i stort, medför att det behöver göras förändringar när det gäller förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.

Eftersom den sistnämnda förordningen även innehåller bestämmelser om övervakning efter villkorlig frigivning från fängelse som inte är villkorligt föreslår vi att den upphävs och att det införs dels en ny förordning om villkorligt fängelse, dels en ny förordning om övervakning efter villkorlig frigivning.

För att underlätta arbetet under den fortsatta beredningen har vi valt att lämna förslag till hur de nya förordningarna skulle kunna utformas (se författningsförslaget). När det gäller övervakning efter villkorlig frigivning kan det nämnas att ett alternativ till en ny förordning skulle kunna vara att det förs in nya bestämmelser om sådan övervakning i fängelseförordningen (2010:2010). På så sätt skulle viss dubbelreglering kunna undvikas, eftersom fängelseförordningen redan innehåller bestämmelser om exempelvis journalföring och förordnande av övervakare.

När det gäller Kriminalvårdens skyldighet att lämna yttranden till vissa andra myndigheter föreslås i de nya förordningarna bestämmelser som i huvudsak motsvarar 5 kap. 9 § förordningen om verkställighet av frivårdspåföljder (se författningsförslaget till 3 kap. 5 § förordningen om villkorligt fängelse och 9 § förordningen om övervakning efter villkorlig frigivning). Vi har dock inte sett något behov av att ta med ”en länsstyrelse” i uppräkningen av aktörer som kan behöva underlag.[40] Vidare kan det noteras att Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, men däremot inte Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo), finns med i uppräkningen. Det kan finnas anledning att ytterligare utreda om Eppo bör föras in i bestämmelser av det aktuella slaget.

[40] Att en länsstyrelse anges i den nuvarande regleringen torde vara en rest från när länsstyrelserna prövade körkortsmål.

6.6 Förutsättningarna för villkorligt fängelse

6.6.1 Den grundläggande förutsättningen

Förslag: Rätten får besluta att ett fängelsestraff på viss tid ska vara villkorligt om straffet ändå kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till straffets längd, brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet.

Skälen för vårt förslag

Frågan om ett fängelsestraff ska vara villkorligt bör bedömas med utgångspunkt i straffets längd

Fängelse med verkställighet i anstalt är det strängaste straff som finns att tillgå i vårt påföljdssystem. Därför kan ett beslut om att fängelsestraffet ska vara villkorligt sägas utgöra en privilegiering i förhållande till det fängelsestraff i anstalt som annars skulle ha dömts ut. För att upprätthålla systemets trovärdighet och tillgodose kravet på att den utdömda påföljden på ett tydligt sätt förmedlar det klander som brottet motiverar, bör en sådan privilegiering kräva att straffet ändå framstår som tillräckligt ingripande i förhållande till allvaret i den brottslighet som är aktuell. Att det i första hand är brottslighetens allvar som bör ligga till grund för bedömningen av om ett fängelsestraff ska vara villkorligt är också den naturliga utgångspunkten i ett system som bygger på proportionalitet mellan brott och straff.

Brottslighetens allvar kommer till uttryck i dess straffvärde, såvitt avser fängelsepåföljden det antal dagar, månader eller år i fängelse som domstolen funnit att brottsligheten förtjänar. Som redan framgått är ett högt straffvärde en sådan omständighet som i dag kan bryta presumtionen mot fängelse. Uppgår straffvärdet till fängelse i ett år eller mer anses presumtionen i stället vara den omvända, dvs. att fängelse som utgångspunkt ska väljas som påföljd. Tidigare rådde en viss osäkerhet i rättstillämpningen kring om denna ettårspresumtion tar sikte på straffvärdet före det att det har reducerats med hänsyn till den tilltalades ungdom och eventuella billighetsskäl, eller om den avser det lägre värde som kvarstår efter att dessa omständigheter beaktats, det s.k. straffmätningsvärdet. I senare års praxis har det klargjorts att det är det sistnämnda värdet – eller med andra ord det

utmätta straffets längd – som bör användas som riktpunkt vid prövningen av om fängelse eller en icke frihetsberövande påföljd ska väljas.[41] Frågan är då om motsvarande bör gälla vid prövningen av om ett fängelsestraff ska vara villkorligt.

Utifrån ett strikt proportionalitetsresonemang skulle det kunna hävdas att det bör vara straffvärdet som ska ligga till grund för bedömningen. När det gäller brott som begåtts av unga lagöverträdare bör dock beaktas att det till stor del är proportionalitetsskäl som ligger bakom den reduktion som då normalt ska göras vid straffmätningen; till följd av den unges typiskt sett bristande mognad och förmåga till självkontroll anses denne mindre straffvärd än om samma gärning hade begåtts av en äldre person. Proportionalitetsskäl kan således likaväl anföras till stöd för att det är straffvärdet minskat med ungdomsreduktionen som domstolen bör utgå från.

Motsvarande resonemang kan inte överföras till de reduktioner som ges med stöd av strafflindringsgrunderna i 29 kap. 5 och 5 a §§ brottsbalken. Dessa bygger emellertid på ställningstagandet att det finns vissa omständigheter vid sidan av brottslighetens allvar som rimligtvis bör inverka på straffets stränghet. Som utvecklas närmare i kapitel 12 ställer vi oss såvitt avser en del av dessa omständigheter bakom det ställningstagandet. Från den utgångspunkten framstår det som mest följdriktigt att domstolen i den fortsatta påföljdsbestämningen bör kunna utgå från den strafflängd som straffmätningen, efter beaktandet av dessa omständigheter, har mynnat ut i. En grundläggande tanke med det system som vi föreslår är just att längden på det fängelsestraff som mätts ut ska vara styrande för straffets sammantagna ingripandenivå, och det oavsett om straffet görs villkorligt eller inte. På det sättet skapas ett sammanhållet, logiskt och förhållandevis lättillämpat system. Om skilda värden användes i de olika leden av påföljdsbestämningen skulle systemet däremot bli spretigt och onödigt komplicerat. Mot denna bakgrund anser vi att straffets längd, inte straffvärdet, bör vara utgångspunkten vid bedömningen av om ett fängelsestraff ska vara villkorligt.

[41] Se bl.a. ”28:3-fängelse” NJA 2015 s. 1024 p. 19, ”Tablettförvaringen” NJA 2019 s. 1032 p. 7, ”Den livshotande sjukdomen” NJA 2021 s. 687 p. 14 och ”Den positiva utvecklingen” NJA 2023 s. 1118 p. 9.

Någon gräns eller presumtionsregel för när ett fängelsestraff får göras villkorligt bör inte anges i lag

När de nuvarande reglerna för påföljdsvalet infördes genom 1989 års reform (prop. 1987/88:120) ansågs det inte lämpligt att ange någon gräns, uttryckt i längden av ett fängelsestraff, för när en annan påföljd än fängelse ska vara utesluten. Som ett riktvärde angavs dock att om brottsligheten har ett straffvärde motsvarande fängelse i ett år eller mer bör en presumtion gälla för att välja fängelse som påföljd.[42] Som redan framgått har det i senare praxis klargjorts att det är det s.k. straffmätningsvärdet som bör ligga till grund för om denna presumtion är tillämplig.

Även med anledning av förevarande reform inställer sig frågan hur långt utrymmet för en icke frihetsberövande påföljd – eller med andra ord för ett villkorligt fängelsestraff – bör sträcka sig och om några närmare anvisningar om detta bör anges i lag. När det gäller den senare frågan är flera alternativ tänkbara.

Man skulle för det första kunna tänka sig att i lag fastställa en yttersta gräns för när ett villkorligt fängelsestraff kan komma i fråga. Inom ramen för den gränsen skulle det sedan ankomma på domstolen att bedöma om ett villkorligt fängelse i det aktuella fallet kan anses tillräckligt ingripande. Exempel på en sådan ordning finner vi i Finland, där ett fängelsestraff som uppgår till högst två år kan förklaras villkorligt om det inte med hänsyn till brottets allvar samt gärningsmannens skuld och tidigare brottslighet förutsätts att ovillkorligt fängelse döms ut.

En annan väg att gå skulle kunna vara att införa någon form av presumtionsregel eller en särskilt angiven gräns i förening med en ventil som gör det möjligt att överskrida gränsen under särskilda förhållanden. En lösning av sådant slag förordades av Påföljdsutredningen, som föreslog att det skulle finnas en presumtion för villkorligt fängelse när straffet understiger ett år samt en möjlighet att i vissa fall även göra längre straff villkorliga.

Ett tredje alternativ skulle slutligen kunna vara en mer öppen reglering där domstolarna – med utgångspunkt i särskilt angivna kriterier eller i vart fall med stöd av vägledande uttalanden i författningskommentaren – ges möjligheten till en friare prövning av om påföljden kan stanna vid ett villkorligt fängelsestraff. En lösning

[42] Se a. prop. s. 100.

lik denna har valts i såväl Danmark som Norge, där respektive strafflag således inte ger några besked om vid vilka straffnivåer villkorligt fängelse kan eller bör komma i fråga. Av förarbetena till den norska strafflagen framgår dock att avsikten är att villkorligt fängelse endast undantagsvis ska användas vid straff som överstiger ett år. När det gäller Danmark framgår av praxis och förarbeten att utgångspunkten är att villkorligt fängelse kan användas vid strafftider upp till ett år och sex månader, om den tilltalade inte tidigare har dömts till villkorligt eller ovillkorligt fängelse för liknande brottslighet. (Se vidare avsnitt 5.3.2 och 5.3.3).

Enligt vår uppfattning är det tredje alternativet att föredra. De två förstnämnda lösningarna, där någon form av tidsgräns slås fast i lag, skulle visserligen ge regleringen en större tydlighet och möjligen göra den mer förutsebar. Å andra sidan riskerar en sådan reglering att göra bedömningen alltför stelbent och – i vart fall om en yttersta gräns ställs upp – utesluta villkorligt fängelse i fall där en sådan påföljd på grund av särskilda omständigheter kan vara befogad. Dessutom ska de vinster i form av ökad tydlighet och förutsebarhet som dessa båda alternativ kan ge inte överdrivas. Om endast en yttre gräns anges kommer domstolarna nämligen ha ett inte obetydligt bedömningsutrymme inom ramen för denna gräns. Väljer man i stället att införa en presumtionsregel eller en gräns i förening med en ventil av något slag uppkommer i stället frågan i vilka fall presumtionen kan brytas respektive hur långt tillämpningsområdet för ventilen ska sträcka sig. Till detta kommer att det inte bara är straffets längd som normalt bör inverka på bedömningen av huruvida ett fängelsestraff kan göras villkorligt. I enlighet med våra direktiv – och som utvecklas närmare i det följande – bör även brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet vägas in. Oavsett hur regleringen utformas kommer det således att uppstå gränsdragningssvårigheter och krävas avvägningar där en i lag angiven tidsgräns eller presumtionsregel endast ger begränsad ledning. I praktiken skulle en mer öppen reglering således inte innebära något beaktansvärt avkall på kraven på tydlighet och förutsebarhet, utan snarare avspegla att det är just en sammanvägd bedömning som ska göras. Samtidigt skulle en sådan lösning ge domstolarna en större flexibilitet och möjlighet att anpassa tillämpningen efter rättsutvecklingen i övrigt (jfr avsnitt 6.2.5). Någon lagstadgad gräns eller presumtionsregel för vid vilka strafflängder ett villkorligt fängelsestraff ska anses uteslutet bör därför inte införas.

Ett villkorligt fängelsestraff bör normalt inte komma i fråga när straffets längd uppgår till ett år eller mer

Frågan är sedan om gränsen för när ett ovillkorligt fängelsestraff normalt får anses påkallat ändå bör påverkas av de förändringar som föreslås inom ramen för denna reform.

Redan själva införandet av villkorligt fängelse kan – med den ytterligare skärpa som tillkommer genom att ett fängelsestraff alltid mäts ut – anses tala för att utrymmet för en sådan påföljd normalt bör vara större än för de frivårdspåföljder som finns att tillgå i dag. Vidare skulle man kunna hävda att de skärpningar av straffskalorna och reglerna för straffmätningen som vi föreslår (se kapitel 7–12) medför att reglerna för påföljdsvalet behöver anpassas efter de högre straffnivåer som därmed kan förväntas följa.

Å andra sidan måste beaktas att ett beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt bör kräva att straffet ändå framstår som tillräckligt ingripande (se vidare nedan). Det förutsätter att straffet, genom den tilläggssanktion som det normalt ska förenas med, kan ges ett sådant verkställighetsinnehåll att det på ett adekvat sätt kan anses svara mot brottslighetens allvar. Detta torde bara vara möjligt upp till en viss straffnivå. När straffet är så långt som ett år eller mer lär ett villkorligt fängelsestraff svårligen kunna utformas på ett sådant sätt att det uppfattas som en trovärdig påföljd. Det gäller särskilt som vi föreslår att kontraktsvård ska utgå ur systemet och att fotboja även fortsättningsvis ska vara en verkställighetsform av ovillkorligt fängelse (se avsnitt 6.4.4 och 6.4.2). Till detta kommer att det i dagsläget är svårt att med någon högre grad av precision förutse hur straffnivåerna kommer att påverkas av våra förslag, liksom av andra straffskärpningar som har föreslagits eller nyligen genomförts. Mot denna bakgrund – och givet inriktningen av vårt uppdrag – finns det för närvarande inte tillräckliga skäl för att ge någon annan riktlinje än den som i dag gäller för vid vilka strafflängder ett ovillkorligt fängelsestraff normalt bör anses påkallat. Utgångspunkten bör således även fortsättningsvis vara att ett ovillkorligt fängelsestraff ska dömas ut när straffets längd uppgår till ett år eller mer. Eller omvänt så bör villkorligt fängelse som regel inte komma i fråga när straffet är ett år eller längre. I vilka fall det kan finnas skäl att besluta att ett längre fängelsestraff (helt eller delvis) ska vara villkorligt behandlas i avsnitt 6.6.4 och 6.6.5.

Även brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet bör beaktas

Som konstaterats ovan bör inte bara straffets längd, utan också brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet, inverka på bedömningen av om ett fängelsestraff ska vara villkorligt.

Att det sistnämnda förhållandet ska beaktas ter sig i det närmaste som en självklarhet. I enlighet med vad som anförts i avsnitt 6.4.1 är det kanske mest centrala villkoret i det villkorliga fängelsestraffet just att den dömde avhåller sig från fortsatt brottslighet. Det ligger så att säga i påföljdskonstruktionens natur att det förhållandet att brottet utgör ett återfall minskar, eller ibland utesluter, möjligheten att på nytt dömas till en sådan påföljd.

När det gäller inverkan av brottslighetens art kan vi förvisso instämma i mycket av den kritik som i olika sammanhang har riktats mot arbrottsinstitutet (se avsnitt 5.4.2). Samtidigt kan vi inte bortse från de invändningar som flera remissinstanser framförde mot Påföljdsutredningens förslag att utmönstra institutet (se avsnitt 5.4.1) och att detta förslag troligen var en bidragande orsak till att de i och för sig efterfrågade förändringarna av påföljdssystemet som utredningen i övrigt lade fram aldrig kom att genomföras.[43] Från utgångspunkten att det från praktiska och kriminalpolitiska synpunkter således inte ter sig som en framkomlig väg att helt frånkänna brottslighetens art all relevans vid påföljdsbestämningen, kan vi ställa oss bakom inriktningen av våra direktiv i denna del. Brottslighetens art bör således även fortsättningsvis ha betydelse för påföljdsvalet eller, i det system som vi nu föreslår, vid prövningen av om ett fängelsestraff ska vara villkorligt. Som vi återkommer till i avsnitt 6.6.2 bör dock de svårigheter och problem som institutet har gett upphov till i någon mån kunna mildras i det system med villkorligt fängelse som vi nu föreslår. Det kan i sammanhanget också nämnas att särbehandlingen av vissa brott på grund av deras art på intet sätt är unik för den svenska rättsordningen. Exempelvis anses både i Danmark, Norge och Finland vissa brottstyper vara sådana att de talar emot eller utesluter ett villkorligt fängelsestraff (se avsnitt 5.3.2–5.3.4). Möjligen kan detta tas till intäkt för att en dylik konstruktion svårligen kan avvaras i ett system som bygger på att ett fängelsestraff i stor utsträck-

[43] Jfr Wersäll, Är loppet kört för en reformering av påföljdssystemet? SvJT 100 år (festskrift) s. 190–200 på s. 197 och Wersäll, Villkorligt fängelse – straffrättens fågel Fenix, SvJT 2025 s. 46–48 på s. 46.

ning bör kunna ersättas av en icke frihetsberövande påföljd. Artbrottskonstruktionen kan således antas vara en förutsättning för att få acceptans för ett sådant system.

Den närmare betydelsen av brottslighetens art i det nu föreslagna systemet diskuteras vidare i avsnitt 6.6.2. Inverkan av den tilltalades tidigare brottslighet behandlas i avsnitt 6.6.3.

Villkorligt fängelse bör förutsätta att straffet ändå kan anses tillräckligt ingripande

Frågan om ett fängelsestraff ska vara villkorligt bör alltså bedömas med utgångspunkt i straffets längd, brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet. Grunderna för bedömningen kommer därmed att motsvara de som enligt den nuvarande ordningen kan bryta presumtionen mot fängelse. Inriktningen av bedömningen bör dock vara en annan än i dag. För det första bör regleringen ge uttryck för att det som huvudregel bara är de nyss nämnda omständigheterna – och inga andra – som ska ligga till grund för domstolens prövning. Normalt ska alltså förhållanden på gärningspersonens sida inte ha någon betydelse annat än i den mån de inverkat på straffets längd. Som utvecklas i avsnitt 6.6.4 bör avsteg visserligen även fortsättningsvis vara möjliga i särskilt ömmande eller angelägna fall, men det bör tydligt framgå att det är fråga om just avsteg.

För det andra bör regleringen, till skillnad från i dag, inte vara utformad så att domstolen särskilt behöver söka skäl i straffets längd, brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet för att döma ut det (ovillkorliga) fängelsestraff som utmätts. I linje med privilegieringstanken bör snarare det omvända gälla, dvs. att det principiellt sett alltid finns sådana skäl om brottet ligger på fängelsenivå och att det domstolen ska pröva i stället är om det finns utrymme att göra straffet villkorligt. Som redan framgått bör det utrymmet styras av i vilken utsträckning ett villkorligt fängelsestraff, med beaktande av de nyss nämnda omständigheterna, framstår som en adekvat reaktion på den brottslighet som är aktuell. Den grundläggande förutsättningen för villkorligt fängelse bör därför vara att straffet ändå kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till straffets längd, brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet. En sådan utformning stämmer för övrigt i huvudsak överens med regleringen av

påföljdsvalet för unga lagöverträdare och bidrar således ytterligare till att systemet blir mer sammanhållet och konsekvent.

Att det principiellt sett alltid bör anses finnas skäl för fängelse i anstalt när ett straff på fängelsenivå har mätts ut talar vidare för att regeln ges en fakultativ utformning. Regeln bör följaktligen vara formulerad så att rätten *får* besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt om straffet ändå kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till ovan angivna förhållanden. Det betyder naturligtvis inte att domstolen godtyckligt kan avstå från att förordna att straffet ska vara villkorligt när det finns förutsättningar för det. Om domstolen gör bedömningen att ett villkorligt fängelsestraff kan anses tillräckligt ingripande måste utgångspunkten – som en följd av de grundläggande kraven på legalitet, förutsebarhet, rättslig likabehandling och humanitet – också vara att ett sådant straff ska dömas ut. Utrymmet för att döma till ovillkorligt fängelse under dessa förhållanden måste således vara tämligen begränsat, och i princip vara förbehållet sådana fall där det redan på förhand kan konstateras att någon tillräckligt ingripande tilläggssanktion inte lär kunna verkställas. Regelns fakultativa utformning bör därmed få sin främsta praktiska betydelse i det att den ger domstolen en möjlighet att säkerställa att den utdömda påföljden inte bara i formellt hänseende, utan också i reellt, får en sådan ingripandegrad som den aktuella brottsligheten påkallar. På det sättet kommer man också till rätta med den i och för sig ovanliga, men likväl otillfredsställande, situation som dagens reglering kan ge upphov till när det varken finns skäl för fängelse eller praktiska förutsättningar för en skyddstillsyn, samtidigt som en villkorlig dom inte framstår som en tillräckligt ingripande påföljd.

Närmare om bedömningen när det inte finns någon tillräckligt ingripande tilläggssanktion att tillgå

Även om det finns formella förutsättningar att besluta om villkorligt fängelse bör så alltså inte ske när det saknas praktiska förutsättningar att verkställa en tillräckligt ingripande tilläggssanktion. I dessa fall bör domstolen i stället döma ut ett ovillkorligt fängelsestraff.

Det kan i och för sig ifrågasättas om detta alltid är en rimlig ordning. Det bör inte finnas något att invända mot att ett ovillkorligt fängelsestraff döms ut i de fall där den tilltalade inte vill medverka till en tillräckligt ingripande tilläggssanktion som han eller hon i och

för sig bedöms vara kapabel att genomföra. Situationen är dock en annan om den tilltalade visserligen förklarar sig villig att medverka till en tillräckligt ingripande tilläggssanktion, men domstolen bedömer att han eller hon inte har förutsättningar att fullgöra sanktionen eller om det av andra skäl inte finns möjlighet att verkställa sanktionen mot den tilltalade. Det kan framstå som tveksamt att olika tillkortakommanden hos den tilltalade eller andra omständigheter som den tilltalade inte själv kan påverka ska kunna diskvalificera honom eller henne från ett villkorligt fängelsestraff.[44]

För att villkorligt fängelse ska kunna utgöra ett trovärdigt alternativ till ett ovillkorligt fängelsestraff är det dock av stor vikt att de tilläggssanktioner som beslutas också fullföljs. En stor andel misskötta villkorliga fängelsestraff skulle leda till kostsamma och tidskrävande processer om att beslutet om villkorlighet ska upphävas och därtill riskera att undergräva tilltron till ett system med villkorligt fängelse. Det ter sig också tämligen meningslöst att döma till villkorligt fängelse när det redan på förhand kan konstateras att straffet inte kommer att kunna verkställas. Därför är det knappast realistiskt att helt bortse från den enskildes förutsättningar att utföra en viss tilläggssanktion vid prövningen av om ett fängelsestraff ska vara villkorligt. En följd av detta är att ett ovillkorligt fängelsestraff i vissa fall bör dömas ut även om det med hänsyn till straffets längd, brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet i och för sig hade funnits utrymme för villkorligt fängelse.[45]

Det bör i sammanhanget påpekas att de situationer där villkorligt fängelse inte bör komma i fråga på grund av att det i praktiken inte finns någon tillräckligt ingripande tilläggssanktion att tillgå torde bli ganska ovanliga. Ett sådant fall – som inte helt sällan förekommer – kan dock vara när den tilltalade är utländsk medborgare och utvisas genom domen. Eftersom utvisningen kan verkställas utan hinder av att personen i fråga dömts till en icke frihetsberövande påföljd saknas som regel möjligheter att fullgöra en samhällstjänst- eller övervakningssanktion. Om tilläggssanktionen då inte kan stanna vid böter bör ett ovillkorligt fängelsestraff följaktligen dömas ut. Även i andra fall när den tilltalade endast tillfälligt uppehåller sig i Sverige kan motsvarande situation uppstå. Här finns dock anledning att påpeka att frågan kan påverkas av huruvida den dömde kan verkställa på-

[44] Jfr SOU 2012:34, band 2, s. 244 f.
[45] Ibid.

följden i sin hemstat. Särskilt kan det rambeslut om erkännande och övervakning av vissa icke frihetsberövande påföljder som har antagits inom EU uppmärksammas.[46] Syftet med rambeslutet är att en person som döms till en icke frihetsberövande påföljd ska kunna återvända till sin hemstat och verkställa påföljden där. Rambeslutet innebär bl.a. att den stat där den dömde har sin hemvist eller avser att vistas är skyldig att överta vissa typer av övervakningsåtgärder och alternativa påföljder, däribland samhällstjänst, kontakt med övervakare och missbruksbehandling. Övervakning får också, om det är lämpligt, genomföras genom elektronisk övervakning i enlighet med nationell lagstiftning. Rambeslutet har i svensk rätt genomförts genom lagen (2015:650) om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom Europeiska unionen. Om det i brottmålsprocessen kan konstateras att verkställigheten av ett villkorligt fängelsestraff med övervakning eller samhällstjänst torde kunna överföras enligt bestämmelserna i denna lag, bör en sådan påföljdsbestämning följaktligen kunna komma i fråga.[47] Att det råder en viss osäkerhet om saken bör alltså inte utesluta att straffet görs villkorligt. Skulle det senare visa sig att antagandet i fråga om möjligheterna att överflytta verkställigheten var felaktigt får beslutet om villkorlighet upphävas i en efterföljande process (se vidare avsnitt 6.10.5).

När en överflyttning av verkställigheten kan bli aktuell bör möjligheterna till detta belysas redan under personutredningen (se vidare avsnitt 6.14).[48]

6.6.2 Närmare om betydelsen av brottslighetens art

Bedömning: Brottslighetens art bör i allvarliga fall, när det utmätta straffet är sex månader eller längre, beaktas genom att ett ovillkorligt fängelsestraff döms ut. I mindre allvarliga fall, när straffet är kortare än sex månader, bör den beaktas inom ramen för ett villkorligt fängelsestraff genom valet av en strängare tilläggssanktion. Detta bör i lagstiftningen komma till uttryck genom att

[46] Se Rådets rambeslut 2008/947/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder.
[47] I vissa fall ska dock lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. tillämpas i första hand.
[48] Jfr prop. 2014/15:138 s. 63.

brottslighetens art anges som ett bedömningskriterium både för prövningen av om straffet ska vara villkorligt och för valet av tilläggssanktion.

Artbegreppet bör inte definieras i lag.

Skälen för vår bedömning

Artbegreppet bör inte definieras i lag

Konstruktionen med artbrott infördes i samband med 1989 års påföljdsreform och vilar på tanken att vissa brott, främst av allmänpreventiva skäl, kan motivera ett fängelsestraff även om inte straffvärdet är särskilt högt.[49]

Någon enhetlig definition av artbegreppet finns inte. I propositionen till reformen hänvisades i stället till tidigare praxis med en exemplifiering av de brottstyper som där ansetts kunna motivera ett kortare fängelsestraff på allmänpreventiv grund, bl.a. rattfylleri och vissa brott mot vapen- och jaktlagstiftningen samt vissa former av misshandel, våld mot tjänsteman och skattebrott. Också mened är ett sådant brott som vid denna tid särbehandlades i påföljdshänseende, även om det inte nämndes särskilt i propositionen. I senare förarbeten och praxis har en rad ytterligare brottstyper lagts till denna lista, däribland narkotikabrott, övergrepp i rättssak och flertalet sexualbrott. Det har också klargjorts att frågan om ett brott ska anses vara av den arten att ett fängelsestraff är påkallat inte enbart kan avgöras med ledning av den aktuella brottstypen. Även brottslighetens karaktär i det särskilda fallet och omständigheterna kring brottet är av betydelse. Vilka omständigheter som kan tala för att ett visst brott bör särbehandlas i påföljdshänseende på grund av dess art är dock svårt att säga generellt. Enligt vad som framgår av förarbeten och praxis kan det handla om tämligen väsensskilda – och i vissa avseenden svårgripbara – omständigheter, såsom att den aktuella brottstypen blivit mera utbredd eller elakartad eller att den visat sig svår att förebygga eller upptäcka. Andra relevanta omständigheter kan vara att brottsligheten innefattar ett angrepp på den personliga integriteten eller ett åsidosättande av respekten för rättsväsendet och dess företrädare, att den påverkar möjligheterna att upprätthålla straffsyste-

[49] Se prop. 1987/88:120 s. 35.

mets effektivitet eller att den annars innefattar en samhällsfara som inte reflekteras på annat sätt vid påföljdsbestämningen.[50] (Se vidare avsnitt 5.2.3 under rubriken ”Valet mellan fängelse och villkorlig dom eller skyddstillsyn”.)

Det är bl.a. med hänvisning till denna vaghet i fråga om artbegreppets innebörd som konstruktionen kommit att kritiseras. Som beskrivits i avsnitt 5.4.2 har det således ansetts svårt att avgöra vilka omständigheter som kan ligga till grund för att ett brott ska klassificeras som ett artbrott och med vilken styrka de kan anses tala för ett fängelsestraff. Icke desto mindre har en praxis utvecklats där domstolarna, utöver straffvärdet, har att laborera med vad som kommit att kallas för artvärde, vilket baserar sig på de i sig diffusa artomständigheterna. Det kan mot denna bakgrund övervägas om inte artbegreppet bör definieras i lag. Genom väl avgränsade kriterier skulle domstolen dels få tydligare vägledning i fråga om vilka brott som omfattas av artbegreppet, dels få konkreta hållpunkter för bedömningen av styrkan i skälen för fängelse i ett visst fall. Med hänsyn till de konsekvenser en tillämpning av institutet får för den dömde talar även legalitetsskäl för att begreppet bör klargöras.

Enligt vår uppfattning innebär emellertid just svårigheterna med att peka ut de omständigheter som kan placera en gärning i artbrottskategorin att någon träffsäker definition inte låter sig göras. Alltför snäva kriterier skulle inte fånga upp de vitt skilda brottstyper som bör kunna tala för ett strängare ingripande med hänsyn till brottslighetens art. Kriterierna måste därför med nödvändighet vara ganska allmänt hållna. Risken är då å andra sidan att man vidgar tillämpningsområdet för brottslighetens art på ett sätt som inte är eftersträvat eller att definitionen blir så svepande att den inte ger någon egentlig vägledning. Bland annat av det senare skälet har också tidigare försök att definiera artbegreppet avfärdats (se prop. 1997/98:96 s. 117). Inte heller framstår införandet av en brottskatalog som ett ändamålsenligt sätt att avgränsa begreppet, bl.a. eftersom inte alla gärningar inom en brottstyp bör klassificeras som ett artbrott och då en sådan lösning framstår som alltför statisk.

Av dessa skäl ställer vi oss avvisande till en lösning där artbegreppet definieras i lag. Den numera förhållandevis rikliga praxis som finns på området bör därför även fortsättningsvis vara vägledande i fråga

[50] Se bl.a. prop. 1987/88:120 s. 100, prop. 1997/98:96 s. 117 och Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 405 ff.

om vilka brott som bör hänföras till artbrotten. Därmed inte sagt att brottslighetens art måste ha motsvarande betydelse vid påföljdsbestämningen som i dag eller att de allmänpreventiva grunderna för institutet alltigenom kan godtas. Dessa frågor behandlas närmare i det följande.

Något om grunderna för artbrottsinstitutet

En annan central del av den kritik som riktats mot artbrottsinstitutet går ut på att det kommer i konflikt med proportionalitetsprincipen samt leder till korta, potentiellt kontraproduktiva, fängelsestraff samtidigt som det kan ifrågasättas om institutet bidrar till de allmänpreventiva effekter som är eftersträvade.

Enligt vår uppfattning kan det i och för sig inte uteslutas att hotet om ett kortare fängelsestraff i stället för en frivårdande påföljd kan ha en viss avskräckande effekt eller över tid verka normbildande. Så skulle exempelvis kunna vara fallet beträffande brott som kan tänkas begås av i övrigt laglydiga och i huvudsak välanpassade individer, dvs. av personer som inte har en kriminell livsstil eller hyser prokriminella värderingar. När det gäller vissa brottstyper framstår ett sådant antagande emellertid som mera tveksamt. Det gäller inte minst brott av integritetskränkande slag, där man möjligen också kan skönja andra överväganden bakom artbrottsstatusen än de allmänpreventiva. Här handlar det kanske snarare om skäl hänförliga till påföljdssystemets trovärdighet och att toleransen för dessa typer av brott är lägre än i andra fall. Även när det gäller brott som innebär ett åsidosättande av respekten för rättsväsendet, såsom mened, övergrepp i rättssak och våld eller hot mot tjänsteman, torde trovärdighetsskäl till en inte obetydlig del ligga till grund för särbehandlingen av dessa. Under alla förhållanden bör de allmänpreventiva grunderna för artbrottsinstitutet, i det system med villkorligt fängelse som vi nu föreslår, kompletteras med en sådan förklaringsmodell. Som framhållits ovan kan ett villkorligt fängelsestraff sägas utgöra en privilegiering av den dömde i förhållande till det fängelsestraff i anstalt som annars hade dömts ut. Denna privilegiering motiveras dels av en strävan efter en rationell användning av straffrätten, dels av humanitetsskäl. I det senare ligger att det finns anledning att visa en viss tolerans med den som överträder samhällets regler, i vart fall när det rör sig om enstaka över-

trädelser av inte alltför allvarligt slag. Artbrottskonstruktionen bör enligt vår mening kunna ses som ett uttryck för att denna tolerans inte sträcker sig lika långt för alla brottstyper. Beträffande vissa typer av brott kan en privilegiering följaktligen anses utesluten på lägre straffnivåer än i andra fall.

En förklaringsmodell av detta slag ligger också i linje med den mer brottsofferorienterade syn på straff som vi redogjort för i kapitel 4. Om frågan om vad som utgör ett rättvist och rimligt straff ställs i relation till endast två aktörer, staten och den tilltalade, finns det knappast några avgörande invändningar mot att domstolen vid påföljdsbestämningen ges en relativt långtgående möjlighet att privilegiera den dömde med hänsyn till dennes intresse av att undvika ett fängelsestraff i anstalt och det samhälleliga intresset av att de påföljder som döms ut är ändamålsenliga och kostnadseffektiva. Om brottsoffrets upprättelse erkänns som ett relevant intresse i detta sammanhang framstår en sådan ordning däremot inte som lika oproblematiskt. Det betyder inte att det alltid måste finnas ett motsatsförhållande mellan brottsoffrets intressen och samhällets eller ens den tilltalades. Som anförts i avsnitt 4.4.4 finns det inget stöd för att brottsoffer generellt sett önskar sig strängare straff. För många brottsoffer tycks straffets förmåga att förebygga återfall vara väl så viktig som dess stränghet. Icke desto mindre leder tillägget av brottsoffret som en relevant aktör i detta sammanhang rimligtvis till att domstolen inte bör ha samma frihet att privilegiera den dömde av skäl som enbart är hänförliga till de två förstnämnda aktörerna. Särskilt när brottet innefattat ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person ter det sig därför följdriktning att utrymmet för privilegiering krymper.

Artbrottsinstitutet kan således legitimeras av trovärdighetsskäl, toleransresonemang och brottsofferhänsyn, även om en tillämpning av det i och för sig innebär en avvikelse från proportionalitetsprincipen på det sättet att påföljden blir strängare än för ett lika allvarligt eller allvarligare brott som inte är av artbrottskaraktär. Det är dock viktigt att påpeka att det inte betyder att den tilltalade döms till en påföljd som är strängare än vad han eller hon på grund av brottet har gjort sig förtjänt av. Tvärtom innebär det att den tilltalade inte ges förmånen av en lindrigare påföljd än vad som kan motiveras av brottslighetens allvar. Saken kan också uttryckas så att en tillämpning av artbrottsinstitutet inte medför annat än att den i proportionalitets-

hänseende ”riktiga” påföljden – ett fängelsestraff i anstalt i enlighet med brottslighetens straffvärde (i förekommande fall reducerat med hänsyn till den tilltalades ungdom och billighetsskäl) – döms ut. Logiken känns i viss mån igen från påföljdsskärpningen vid återfall, som också kan sägas vila på att den tilltalade inte kan komma i fråga för den privilegiering som en icke frihetsberövande påföljd innebär (se vidare avsnitt 6.6.3).

Brottslighetens art bör inte anses påkalla ett ovillkorligt fängelsestraff om straffets längd understiger sex månader

Det ovan anförda kan sägas ge artbrottsinstitutet en mer heltäckande förklaringsmodell, men erbjuder i sig inte någon lösning på de tillämpningssvårigheter och övriga olägenheter som institutet har gett upphov till. Införandet av villkorligt fängelse ger emellertid förutsättningar att i någon mån minska de negativa verkningarna av artbrottsinstitutet.

Först och främst bör utrymmet för att beakta brottslighetens art på annat sätt än genom utdömandet av ett ovillkorligt fängelsestraff öka. De allmänpreventiva effekter som eftersträvas med att även på lägre straffnivåer reagera med ett kraftfullt ingripande bör – i den mån de alls är realiserbara – likaväl kunna uppnås genom den skärpa som ligger i att ett fängelsestraff alltid mäts ut. Att det dessutom är möjligt att få acceptans för ett annat påföljdsval än ovillkorligt fängelse – så länge alternativet framstår som trovärdigt – visar sig också i att samhällstjänst respektive fotboja i stor utsträckning tycks ha godtagits såsom alternativ till fängelse i dessa fall, i vart fall vid straffmätningsvärden under sex månader (se vidare nedan). Upp till dessa straffnivåer är ett villkorligt fängelsestraff enligt vår uppfattning också väl ägnat att tillgodose brottsoffers intresse av upprättelse. I ett system med villkorligt fängelse bör det därför i princip inte finnas anledning att döma ut ett ovillkorligt fängelsestraff med hänvisning till brottets art om straffet är kortare än sex månader. I dessa fall bör brottslighetens art i stället kunna beaktas genom valet av en strängare tilläggssanktion (se vidare avsnitt 6.8.1). Är straffet sex månader eller längre bör ett villkorligt fängelsestraff däremot som regel inte anses tillräckligt ingripande och ett ovillkorligt fängelsestraff följaktligen dömas ut.

Den nu förordade tillämpningen av artbrottsrekvisitet har också den fördelen att den tonar ner betydelsen av det som ibland benämns som brottslighetens artvärde.[51] Enligt nuvarande praxis krävs, enligt vad Högsta domstolen fastslagit, ”alldeles särskilda skäl” för att i artbrottsfallen välja en annan påföljd än fängelse när straffmätningsvärdet är sex månader eller högre. Når straffmätningsvärdet upp till denna nivå anses således en annan påföljd än fängelse normalt utesluten. Är straffmätningsvärdet lägre kan en icke frivårdande påföljd däremot ofta komma i fråga om den förenas med en föreskrift om samhällstjänst. Utrymmet för en sådan påföljd varierar dock från brottstyp till brottstyp och beroende på gärningens beskaffenhet i det enskilda fallet eller, med den nyss nämnda terminologin, med brottets artvärde. Medan vissa brottstyper ofta ger utrymme för en icke frihetsberövande påföljd vid straffmätningsvärden upp till fyra eller fem månaders fängelse, anses en sådan påföljd i andra fall som regel utesluten redan vid straffmätningsvärden på en månads fängelse. Artvärdetänkandet kan sägas ha sin grund i en strävan efter att åstadkomma en mer nyanserad syn på betydelsen av brottslighetens art för påföljdsvalet,[52] men har, som redan framgått, bidragit till att påföljdsbestämningen blivit alltmer komplex.

Med den förordade tillämpningen av artbrottsrekvisitet kommer en sexmånadersgräns lik den nuvarande att gälla mer generellt i de fall brottet bedömts vara av sådan art att det talar mot en privilegiering av den dömde. Synen på artbrottsinstitutet blir därmed mer binär; brottets ”artkaraktär” kan i högre grad sägas bli en ”antingen-eller-fråga” än en egenskap som kan mätas och graderas.[53] Med utgångspunkt i brottstypen i fråga kommer domstolen således, på ungefär samma sätt som i dag, ha att bedöma om den aktuella gärningen är av sådan art att den minskar utrymmet för en privilegiering. Om domstolen finner att så är fallet kommer frågan om det också innebär att ett ovillkorligt fängelsestraff bör dömas ut däremot inte att besvaras efter en sammanvägning av brottets straff- och artvärde, utan enbart med utgångspunkt i straffets längd. Inte heller kommer frågan vara avhängig om den tilltalade är lämplig för samhällstjänst, eftersom en tilläggssanktion i form av övervakning, i enlighet med vad vi anför i avsnitt 6.7.1, ska anses likställd med samhällstjänst i ingripandegrad

[51] Angående begreppet ”artvärde”, se Borgeke & Forsgren, s. 404.
[52] Jfr prop. 1997/98:96 s. 117 f.
[53] Jfr Asp, ”Brottslighetens art” — kommentar till Dag Victors och Andrew von Hirschs uppsatser, SvJT 2003 s. 136–153 på s. 149 ff.

och följaktligen kunna komma i fråga även i artbrottsfallen. Sammantaget kommer dessa förändringar enligt vår uppfattning att förenkla rättstillämpningen samt göra den mer förutsägbar och likformig och alltså mindre beroende av förhållanden på gärningspersonens sida. Genom att brottets art på de lägsta straffnivåerna kan beaktas genom valet av en strängare tilläggssanktion tillgodoses också det behov av en nyanserad syn på betydelsen av brottslighetens art som har föranlett artvärdetänket.

Närmare om förhållandet till den nuvarande ordningen

Som anförts ovan bör nuvarande praxis även fortsättningsvis vara vägledande när det gäller vilka brott som typiskt sett är att betrakta som artbrott.[54] På liknande sätt som hittills bör frågan besvaras med utgångspunkt i den aktuella brottstypen, men slutligt avgöras efter en bedömning av den aktuella gärningens karaktär. Enligt nuvarande praxis anses vissa gärningar, som i och för sig tillhör en sådan brottstyp som normalt hänförs till artbrotten, ha ett så lågt artvärde att de inte bryter presumtionen mot fängelse. Som exempel kan nämnas sådana narkotikabrott som består av innehav av en liten mängd narkotika för eget bruk[55] eller de lindrigaste formerna av normalgradsmisshandel.[56] I dessa fall anses villkorlig dom och böter alternativt en ren skyddstillsyn i allmänhet som en tillräckligt ingripande påföljd. Med den mer binära syn på artbrotten som vi förordar bör sådana gärningar överhuvudtaget inte betraktas som artbrott. Saken skulle också kunna uttryckas så att det inte kan vara fråga om ett artbrott när den aktuella gärningen inte passerar ribban för när dess art talar för ett strängare ingripande. I dessa fall bör påföljden således kunna stanna vid villkorligt fängelse med böter. Därmed kommer utfallet i det närmaste att motsvara det som följer av dagens mer artvärdeorienterade synsätt. Det s.k. artvärdet bör dock inte beaktas när antalet dagsböter som det villkorliga fängelsestraffet ska förenas med bestäms. Antalet dagsböter bör följaktligen enbart styras av straffets

[54] För en samlad redovisning av förarbetsuttalanden och praxis gällande vilka brottstyper som normalt brukar hänföras till arbrotten kan hänvisas till rättsfallet ”De kinesiska kullagren” NJA 2014 s. 559.
[55] Se bl.a. rättsfallen ”Andra mefedrondomen” NJA 2012 s. 650 p. 8 och 9 och ”Tablettförvaringen” NJA 2019 s. 1032 p. 10 och 11.
[56] Se bl.a. rättsfallet ”Slaget med bokryggen” NJA 2015 s. 386 p. 13.

längd (jfr avsnitt 5.2.2 under rubriken ”Villkorlig dom” samt se vidare avsnitt 6.7.2).

En följd av den nu förordade tillämpningen av artbrottsrekvisitet är vidare att påföljden för vissa av de brottstyper som i dag ofta leder till ett kortare fängelsestraff kommer att kunna stanna vid villkorligt fängelse i förening med samhällstjänst eller övervakning. Först om personen i fråga återfaller i brott kommer ovillkorligt fängelse således att bli aktuellt. Som redan framgått finns det – även givet inriktningen av vårt uppdrag – goda skäl för en sådan förändring. I enlighet med vad som anförts ovan kan den, på de låga straffnivåer det här rör sig om, inte förväntas leda till att några nämnvärda allmänpreventiva effekter eller andra skyddsaspekter går förlorade. Inte heller bör den komma i konflikt med brottsoffers intressen eller annars undergräva påföljdssystemets trovärdighet. Samtidigt undviker man därigenom de kostnader och andra olägenheter som korta fängelsestraff är eller kan vara förenade med. Till detta kommer att ett villkorligt fängelsestraff, i synnerhet om det förenas med övervakning, många gånger framstår som en särskilt lämplig påföljd i dessa fall. Det gäller exempelvis grovt rattfylleri, där sådana föreskrifter om nykterhetskontroll och deltagande i behandlingsprogram som då kan meddelas kan tänkas bidra till att den dömde avhåller sig från fortsatt brottslighet. Beträffande allvarlig trafikbrottslighet bör också beaktas att även sådana andra sanktioner som den dömde kan bli föremål för, företrädesvis beslag och förverkande av fordon samt körkortsåterkallelse, kan ha en brottsförebyggande verkan. Det kan också noteras att det redan i dag finns ett inte obetydligt utrymme för en icke frihetsberövande påföljd vid grovt rattfylleri när alkoholkoncentrationen i blodet understiger 1,5 promille.[57] När det gäller förstagångsförbrytare finns det enligt vår mening inga avgörande invändningar mot att det utrymmet utsträcks till samtliga fall där straffets längd understiger sex månader.

Den förordade tillämpningen av artbrottsrekvistet måste också ses i ljuset av de övriga förändringar som föreslås inom ramen för denna reform. De ändringar av straffskalorna och reglerna för straffmätningen som vi föreslår kan förväntas medföra att många av de brott som i dag skulle anses ha ett straffvärde en bit under sex månader kommer att nå upp till eller överstiga denna nivå. Dessa brott kommer därmed normalt sett att föranleda ett ovillkorligt fängelsestraff och således bestraffas strängare än i dag. Som exempel kan brottet

[57] Se bl.a. NJA 2002 s. 653 och NJA 2015 s. 895 p. 16.

mened nämnas, för vilket minimistraffet enligt vad vi föreslår ska höjas från allmänt fängelseminimum till fängelse i sex månader (se avsnitt 8.9). Det innebär inte bara att straffet för ett sådant brott normalt sett kommer att bli ovillkorligt, utan också att det kommer att bli längre än för ett likvärdigt menedsbrott i dag.

Som även Påföljdsutredningen uppmärksammade bör det i sammanhanget framhållas att många av de omständigheter som i dag är avgörande för hur stark fängelsepresumtionen med hänvisning till brottets art är, också är sådana att de bör ha en omedelbar relevans för bedömningen av straffvärdet. Vid exempelvis grovt rattfylleri avgörs presumtionens styrka (eller artvärdet) av körningens farlighet, samtidigt som denna omständighet rimligtvis bör ha en tydlig inverkan på det konkreta straffvärdet. Trots detta brukar straffvärdet för sådana brott regelmässigt inte anses vara högre än någon eller ett par månaders fängelse. De försvårande – och straffvärda – omständigheterna i det enskilda fallet tycks alltså få sitt genomslag vid påföljdsvalet i stället för vid bedömningen av det konkreta straffvärdet. Detta indikerar att möjligheterna för domstolen att välja fängelse som förstahandsalternativ vid brott som anses särskilt förkastliga har lett till att straffvärdena har bedömts som lägre än vad som annars skulle ha varit fallet.[58]

Mot denna bakgrund framstår det inte som osannolikt att den minskade särbehandlingen av artbrott som vi förordar kommer att leda till att berörda brott åsätts ett högre straffvärde än i dag. Under alla förhållanden kan en sådan effekt förväntas följa av de ändringar av den konkreta straffvärdebedömningen som vi föreslår i kapitel 9. Dessa innebär att minimistraffet endast ska komma till användning när det inte finns några försvårande moment som går utöver förutsättningarna för att en viss straffskala ska vara tillämplig. Finns det tillkommande försvårande inslag ska dessa ges ett tydligt genomslag på det sättet att straffet bestäms högre upp i straffskalan. Även de ändringar som vi föreslår i kapitel 10 kan förväntas leda till högre straffvärden när det är fråga om flerfaldig brottslighet. Som konstaterats ovan innebär det att straffvärdet i fler fall än i dag kommer att uppgå till eller överstiga sex månader, med följden att ett ovillkorligt fängelsestraff i artbrottsfallen normalt sett kommer att dömas ut.

Med en oförändrad tillämpning av artbrottsrekvisitet skulle våra skärpningsförslag dock även öka användningen av ovillkorligt fängelse på straffnivåer under sex månaders fängelse, till följd av det sam-

[58] Jfr SOU 2012:34, band 2, s. 717 ff.

verkande förhållandet mellan straffvärde och artvärde. I enlighet med vad som anförts ovan skulle en sådan ordning följaktligen medföra en tillväxt av fängelsepopulationen som varken är motiverad från ett skyddsperspektiv eller ur brottsoffersynpunkt eller är nödvändig för att upprätthålla påföljdssystemets trovärdighet, men med stora kostnader som följd. Att undvika effekter av detta slag ter sig än mer angeläget med beaktande av de ökade kostnader som våra förslag i övrigt kommer att innebära. Systemet bör därför utformas så att de kortaste ovillkorliga fängelsestraffen så långt som möjligt förbehålls återfallsförbrytare, där skälen för att ingripa med en sådan påföljd ter sig starkare (jfr avsnitt 6.2.4).

Betydelsen av brottslighetens art vid bedömningen av om ett fängelsestraff ska vara villkorligt bör inte regleras närmare

Vi har i avsnitt 6.6.1 slagit fast att någon lagstadgad gräns eller presumtionsregel för vid vilka strafflängder ett villkorligt fängelsestraff ska anses uteslutet inte bör införas. Detta ställningstagande bygger bl.a. på att en sådan reglering skulle göra bedömningen alltför stelbent och begränsa möjligheterna att anpassa tillämpningen efter rättsutvecklingen i övrigt, samtidigt som de vinster i form av ökad tydlighet och förutsebarhet som den skulle kunna medföra inte bör överdrivas. Dessa invändningar gör sig gällande även i förhållande till den gräns som förordats i fråga om artbrott. Inte heller denna bör således fastslås i lag. Att brottslighetens art inte bara kan beaktas genom att ett ovillkorligt fängelsestraff döms ut, utan också genom en skärpning av ingripandegraden inom ramen för ett villkorligt fängelsestraff, bör i stället komma till uttryck genom att brottslighetens art anges som ett bedömningskriterium både för prövningen av om straffet ska vara villkorligt och för valet av tilläggssanktion (se vidare avsnitt 6.8.1).

6.6.3 Närmare om betydelsen av den tilltalades tidigare brottslighet

Bedömning: Frågan om den tilltalades tidigare brottslighet utesluter ett villkorligt fängelsestraff bör avgöras genom en sammanvägd bedömning av den tid som förflutit mellan brotten, den nya och den tidigare brottslighetens allvar samt likheten mellan brotten.

Om ett relevant återfall inte kan beaktas inom ramen för ett villkorligt fängelsestraff genom valet av en strängare tilläggssanktion, ska ett ovillkorligt fängelsestraff normalt dömas ut. Detta bör i lagstiftningen komma till uttryck genom att den tilltalades tidigare brottslighet anges som ett bedömningskriterium både för valet av tilläggssanktion och för prövningen av om straffet ska vara villkorligt.

Skälen för vår bedömning

Några utgångspunkter

Det förhållandet att ett brott utgör återfall brukar i de flesta rättsordningar anses försvårande vid påföljdsbestämningen och kan leda till att den dömde får en strängare påföljd än en förstagångsbrottsling som begått motsvarande brott. Det finns olika förklaringsmodeller till denna ordning. Enligt en uppfattning ökar själva klandervärdheten av den brottsliga handlingen genom att gärningspersonen tidigare har gjort sig skyldig till brott. Synsättet kan delvis bottna i att gärningspersonens ovilja att rätta sig efter lagen – eller olydnad om man så vill – gör honom eller henne mer klandervärd. Andra synsätt är att rättssystemet genom ett strängare påföljdsval för den som återfaller i brott kan uppnå en individuell avskräckning eller större inkapaciteringseffekter. Det är också vanligt att allmänpreventiva skäl åberopas som grund för en strängare bedömning av återfallsbrottslighet.[59]

Ytterligare ett synsätt – som vi redan varit inne på – innebär att återfallsskärpning vid påföljdsvalet kan inordnas i en privilegieringsmodell som bygger på en toleransteori. Det innebär att det bör finnas en viss förståelse från samhällets sida den första gången någon begår ett brott (det är mänskligt att fela) och att det finns skäl att anta att den person som har begått ett brott kan ta till sig det klander som domen uttrycker. Därför privilegieras denne vid påföljdsvalet genom att dömas till någon form av icke frihetsberövande påföljd. Vid återfall i brott avtar toleransen successivt och en alltmer ingripande påföljd väljs.[60]

[59] Se bl.a. Borgeke & Forsgren, a.a., s. 275.
[60] Se bl.a. Jareborg & Zila, Straffrättens påföljdslära, (2022, version 7, JUNO), s. 98 f., Borgeke & Forsgren, a.a., s. 48 f. och 275 samt prop. 1987/88:120 s. 52.

Utan att helt avfärda de förstnämnda synsätten, kan konstateras att det system med villkorligt fängelse som vi föreslår i första hand bygger på en privilegieringsmodell av det sistnämnda slaget. En grundtanke i det föreslagna systemet är att den dömde inte behöver avtjäna det utdömda fängelsestraffet i anstalt under förutsättning att han eller hon under prövotiden avhåller sig från fortsatt brottslighet och uppfyller de övriga villkor som har ställts upp. Genom att det beslutas att fängelsestraffet ska vara villkorligt sker således en privilegiering av den dömde, som medges en mindre ingripande påföljd än det ovillkorliga fängelsestraff som annars skulle ha dömts ut. Om den dömde därefter fortsätter att begå brott, minskar utrymmet för privilegiering. Vid någon punkt – som beroende på omständigheterna kan vara mer eller mindre närliggande – passeras en gräns där det inte längre är möjligt att med bibehållen trovärdighet fortsätta privilegieringen. När denna gräns har nåtts får förutsättningarna för att besluta att fängelsestraffet ska vara villkorligt anses vara uttömda och ett ovillkorligt fängelsestraff ska då dömas ut. Ytterst kan ett återfall också leda till att ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff ska avtjänas i anstalt.

När frågan om ett påföljdssystem med villkorligt fängelse har övervägts i tidigare lagstiftningsärenden har en framträdande invändning mot ett sådant system varit att det av trovärdighetsskäl inte bör finnas möjlighet att döma en person till villkorligt fängelse mer än en gång. Detta har i sin tur ansetts innebära att systemet skulle leda till en alltför stor ökning av användningen av fängelse i anstalt. (Jfr avsnitt 5.4.1.)

Det står helt klart att ett system som byggs upp på ett sådant sätt att villkorligt fängelse endast kan användas en gång innan ett ovillkorligt fängelsestraff måste dömas ut skulle innebära en påtaglig skärpning i förhållande till den nu gällande ordningen. Även i dag anses förvisso en icke frihetsberövande påföljd inte sällan utesluten på grund av att den tilltalade återfallit i brott. Det är dock inte heller ovanligt att den som exempelvis tidigare har dömts till villkorlig dom och därefter gör sig skyldig till nya brott döms till skyddstillsyn för dessa. Det nuvarande systemet ger således vissa möjligheter att – med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet – gradvis skärpa påföljden innan fängelse i anstalt tillgrips. Enligt vår uppfattning vore det olyckligt om den möjligheten helt undanröjdes. Förutom att en sådan reglering skulle öka fängelsepopulationen och därmed sammanhängande kostnader ytterligare, skulle den bli alltför fyrkantig

och leda till att toleransen i vissa fall utsläcktes snabbare än vad som är motiverat. I det sammanhanget bör också beaktas att införandet av villkorligt fängelse under alla förhållanden kommer att innebära en skärpt återfallsreglering, på det sättet att mer flagranta återfall kan leda till att ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff får avtjänas i anstalt.

Enligt vår bedömning behöver ett system med villkorligt fängelse emellertid inte innebära att den som återfaller i brott efter att ha dömts till villkorligt fängelse oundgängligen måste dömas till ovillkorligt fängelse. Som framhållits i avsnitt 6.3 bör det förhållandet att den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott nämligen också kunna beaktas inom ramen för det villkorliga fängelsestraffet, genom att detta förenas med en mer ingripande tilläggssanktion än vad som annars hade kommit i fråga. På det sättet ges utrymme för en successivt avtagande tolerans med den som återfaller i brott, samtidigt som det brott mot villkoren för straffet som återfallet utgör får tydliga konsekvenser i form av ett strängare ingripande.

En utgångspunkt för våra överväganden i denna del är därmed att det ska finnas möjlighet att döma en person till villkorligt fängelse mer än en gång. Samtidigt kan den privilegiering som ett villkorligt fängelsestraff innebär knappast utsträckas till den som återkommande gör sig skyldig till nya brott utan att det skulle undergräva påföljdens – och i förlängningen påföljdssystemets – trovärdighet (jfr avsnitt 6.2.3 och 6.3). En annan utgångspunkt för våra överväganden är därför att möjligheterna att döma till villkorligt fängelse för nya brott bör vara tämligen begränsade om personen i fråga även efter ett tidigare återfall fått förmånen av en sådan påföljd. I det sammanhanget kan uppmärksammas att även i det nuvarande systemet torde utrymmet för att döma till en icke frihetsberövande påföljd mer än två gånger i följd – såvida inte en längre tid har förflutit mellan lagföringarna – vara ganska marginellt.

Sammanfattningsvis innebär det ovan anförda att i det system med villkorligt fängelse som vi föreslår bör återfall kunna beaktas på flera olika sätt: genom valet av en mer ingripande tilläggssanktion, genom att ett ovillkorligt fängelsestraff döms ut och genom att ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff får avtjänas i anstalt. Liksom hittills ska det också kunna beaktas vid straffmätningen och genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. De två sistnämnda frågorna ligger emellertid utanför vårt uppdrag.

I det följande ska återfallets betydelse för möjligheten att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt behandlas. Betydelsen för valet av tilläggssanktion behandlas närmare i avsnitt 6.8 och förutsättningarna för att upphäva ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt i avsnitt 6.11. Även övriga frågor om ny påföljdsbestämning efter en tidigare dom behandlas i det sistnämnda avsnittet.

Återfallets relevans bör bedömas med utgångspunkt i tiden mellan brotten, brottslighetens allvar och likheten mellan brotten

Enligt det nuvarande regelverket är utgångspunkten att domstolen, även om brottets straffvärde ligger på fängelsenivå, ska välja en lindrigare påföljd, dvs. villkorlig dom eller skyddstillsyn. Ett skäl för att döma till fängelse är dock, enligt 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken, att den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott. Med tidigare brott avses här sådana brott som den tilltalade tidigare har lagförts för. Har någon lagföring inte skett mellan brotten är det i stället fråga om flerfaldig brottslighet, som hanteras enligt andra regler och principer (se vidare kapitel 10).

Som redan framgått innebär inte regleringen i 30 kap. 4 § andra stycket att varje återfall med nödvändighet leder till fängelse. Den tilltalades tidigare brottslighet kan således vara av större eller mindre betydelse för påföljdsbestämningen för ett nytt brott beroende på återfallets karaktär. Detta kan uttryckas så att tidigare brottslighet är mer relevant i vissa fall än i andra. Ibland kan den tidigare brottsligheten ha en så låg grad av relevans att den inte tillmäts någon betydelse vid påföljdsbestämningen för den nya brottsligheten.

Bestämmelsen i 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken anger inte några kriterier för när ett återfall ska anses mer eller mindre relevant. Sådana kriterier finns emellertid i 29 kap. 4 §, när det gäller förutsättningarna för att beakta den tilltalades tidigare brottslighet i skärpande riktning vid straffmätningen, och i 34 kap. 5 §, i form av särskilda skäl för att avstå från att förverka villkorligt medgiven frihet för den som under prövotiden återfallit i brott. Sammantaget tar dessa kriterier i huvudsak sikte på den tid som förflutit mellan brotten, den tidigare och nya brottslighetens allvar samt huruvida brottsligheten i de båda fallen är likartad. De nu beskrivna faktorerna har i praxis även lagts till grund för bedömningen av återfallets betydelse för

påföljdsvalet för det nya brottet. Också i det system vi nu föreslår finns det skäl att utgå från dessa kriterier vid bedömningen av i vilken mån den tilltalades tidigare brottslighet ska inverka på påföljdsbestämningen för ett nytt brott. Ju snabbare någon återfaller i brott, ju mer likartad den nya brottsligheten är den tidigare och ju allvarligare den nya brottsligheten är, desto tydligare är det att det första brottet inte var en engångsföreteelse och desto mindre bör utrymmet för en privilegiering följaktligen vara. Det innebär att nuvarande praxis i stor utsträckning även fortsättningsvis kommer att kunna tjäna som vägledning i detta avseende.

Tiden mellan brotten

Liksom i dag bör en viktig faktor vid bedömningen av vilken betydelse tidigare brottslighet ska tillmätas alltså vara den tid som därefter har förflutit. Ju snabbare någon återfaller, desto större anledning finns det att skärpa påföljden. Betydelsen av tidigare brottslighet bör sedan avta efter hand. Till sist bör den som under en längre tid avhållit sig från fortsatt brottslighet rimligtvis kunna behandlas på samma sätt vid påföljdsbestämningen som den som tidigare är ostraffad.

Stor vikt måste i detta sammanhang läggas vid om den nya brottsligheten har begåtts före eller efter utgången av prövotiden för en tidigare utdömd påföljd. Som framgår av avsnitt 6.4.5 föreslår vi att ett villkorligt fängelsestraff ska vara förenat med en prövotid om minst två år. Eftersom ett sådant straff utdöms på villkor att den dömde håller sig laglydig under den bestämda prövotiden, bör ett *återfall under prövotiden för villkorligt fängelse* i princip alltid ha relevans vid påföljdsbestämningen för den nya brottsligheten, såvida inte den nya brottsligheten ligger på bötesnivå. Därmed inte sagt att det ska vara uteslutet att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt om brottsligheten begåtts under prövotiden för ett tidigare utdömt sådant straff. Som anförts ovan och behandlas närmare i avsnitt 6.8 bör återfallet även kunna beaktas genom att en strängare tilläggssanktion döms ut. Om det saknas möjlighet att trappa upp ingripandegraden genom att förena det villkorliga fängelsestraffet med en tilläggssanktion av mer ingripande slag, eller om återfallet är så flagrant att den tidigare brottsligheten inte kan beaktas tillräckligt genom valet av tilläggssanktion, bör däremot ett ovillkorligt fängelse-

straff dömas ut. Vi återkommer till frågan om i vilken mån brott som begås under prövotiden för ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff bör föranleda ovillkorligt fängelse nedan.

Även den som *villkorligt frigetts från ett ovillkorligt fängelsestraff och återfaller i brott under prövotiden* bryter mot de villkor som då gäller. Därför bör även sådana återfall som regel anses relevanta vid påföljdsbestämningen om brottsligheten ligger på fängelsenivå. Som utvecklas i det följande bör det då endast undantagsvis komma i fråga att besluta att straffet ska vara villkorligt. Nuvarande praxis bör här i hög grad även fortsättningsvis kunna vara vägledande.

När prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet eller den villkorligt medgivna friheten har löpt ut innebär inte återfallet att den tilltalade bryter mot något villkor för verkställigheten av den tidigare påföljden. Skälen för att skärpa reaktionen på grund av den tidigare brottsligheten är då inte längre lika starka. Det innebär dock inte att den tidigare brottsligheten omedelbart kan frånkännas all betydelse vid påföljdsbestämningen. Har *det nya brottet begåtts efter utgången av prövotiden för villkorligt fängelse eller villkorligt medgiven frihet* bör tidigare brottslighet i stället – i enlighet med vad som anförts inledningsvis – ges en successivt avtagande relevans, så att den tillmäts allt mindre betydelse ju längre tillbaka i tiden den ligger. Ju längre tid som gått, desto mer bör således krävas när det gäller brottslighetens allvar och likheten mellan brotten för att den tidigare brottsligheten ska inverka på påföljdsbestämningen för det nya brottet. Medan den tidigare brottsligheten bör kunna ges en sådan inverkan under flera år framöver när det handlar om återfall i allvarlig brottslighet, bör den ganska snart kunna förlora i relevans om den nya brottsligheten är lindrig. Liksom i dag bör det normalt vara tiden mellan det nya brottet och den tidigare domen som beaktas i detta sammanhang.[61] Om ett inte helt kortvarigt fängelsestraff har avtjänats med anledning av den tidigare domen bör dock tiden för frigivningen vara avgörande. I vissa fall, t.ex. när lång tid har förflutit mellan brott och lagföring, kan bedömningen i stället utgå från brottsdatum.

[61] Jfr Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 30 kap. 4 §.

Brottslighetens allvar

En annan faktor som bör beaktas vid bedömningen av återfallets relevans är alltså brottslighetens allvar. Ju allvarligare brottet är, desto mindre blir utrymmet för villkorligt fängelse.

Det är svårt att generellt slå fast vad som i detta sammanhang kan betraktas som allvarlig brottslighet. Det måste dock beaktas att brottslighetens allvar i sig kan påkalla ett ovillkorligt fängelsestraff när straffvärdet – eller rättare sagt straffets längd – uppgår till ett år eller mer (jfr ovan avsnitt 6.6.1). Det betyder att brottsligheten måste betraktas som allvarlig i den nu avsedda bemärkelsen även när straffvärdet är en bit lägre än så.

Liksom enligt nuvarande praxis bör också förhållandet mellan brotten i detta avseende beaktas. Således bör det finnas större anledning att beakta tidigare brottslighet vid påföljdsbestämningen för det nya brottet om detta är lika allvarligt som eller allvarligare än den tidigare brottsligheten. Återfallet bör också tillmätas större relevans om brottsligheten i båda fallen är allvarlig. Omvänt finns det ofta mindre anledning att beakta tidigare brottslighet om den nya brottsligheten är lindrigare än den tidigare.

Likheten mellan brotten

Även likheten mellan brotten bör ha en viss betydelse i detta sammanhang. Om det är fråga om likartad brottslighet, bör det tala mot att straffet görs villkorligt.

Likt vad som gäller i dag bör kravet på brottslikhet inte ställas alltför högt. Det måste alltså inte vara fråga om samma slags brott för att de ska betraktas som likartade. Således bör t.ex. olika brottstyper som har innefattat ett angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet till person ofta anses likartade. Detsamma bör gälla de olika formerna av förmögenhetsbrott i 8–10 kap. brottsbalken. Likaså bör all form av ekonomisk brottslighet, såsom bokföringsbrott och skattebrott, som regel betraktas som likartad. Om det däremot är fråga om helt disparata brottstyper bör det minska skälen för att beakta den tidigare brottsligheten. Utrymmet för villkorligt fängelse bör följaktligen vara större för den som tidigare har dömts för exempelvis ett våldsbrott och därefter ska dömas för ett bokföringsbrott än för den som först har dömts för ett våldsbrott och därefter på nytt gör

sig skyldig till ett brott av sådant slag. I det senare fallet bör villkorligt fängelse således ofta vara uteslutet även om brottsligheten inte är särskilt allvarlig och det förflutit relativt lång tid sedan den tidigare domen.

Närmare om betydelsen av återfall efter ett villkorligt fängelsestraff

Som redan framgått bör ett återfall i princip alltid anses relevant om det begås under prövotiden för ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff, men måste inte med nödvändighet innebära att ett ovillkorligt fängelsestraff ska dömas ut. Enligt vad som också anförts ovan bör den tidigare brottsligheten i dessa fall ofta kunna beaktas genom valet av en strängare tilläggssanktion. Det betyder att den som tidigare dömts till villkorligt fängelse med böter, t.ex. för en stöld, och under prövotiden återfaller i brott på samma sanktionsnivå, såsom ännu en stöld, bör kunna dömas till villkorligt fängelse med samhällstjänst eller övervakning. Men även den som redan för det första brottet dömts till villkorligt fängelse med samhällstjänst eller övervakning bör på nytt kunna dömas till villkorligt fängelse med en sådan sanktion om det nya brottet i sig endast skulle ha föranlett villkorligt fängelse med böter. Avgörande för om ett villkorligt fängelsestraff kan anses tillräckligt ingripande i de nu diskuterade fallen bör normalt sett alltså vara huruvida det finns någon möjlighet att trappa upp ingripandegraden i det villkorliga fängelsestraffet genom att förena detta med en mer ingripande tilläggssanktion än vad som hade blivit aktuellt om brottet inte utgjort ett återfall. Om någon mer ingripande tilläggssanktion i den bemärkelsen inte finns att tillgå bör påföljden följaktligen bestämmas till ovillkorligt fängelse. Exempelvis bör den som tidigare dömts till villkorligt fängelse med övervakning för grovt rattfylleri som regel dömas till ett ovillkorligt fängelsestraff om han eller hon under prövotiden på nytt gör sig skyldig till ett sådant brott. Likaså bör ett ovillkorligt fängelsestraff ofta anses påkallat när någon som tidigare dömts till villkorligt fängelse och böter under prövotiden gör sig skyldig till ett brott som i sig ger skäl för en strängare sanktion.

I det sistnämnda fallet kommer utdömandet av ett ovillkorligt fängelsestraff innebära att man ”hoppar över ett steg i påföljdstrappan”, eftersom man då går direkt från villkorligt fängelse med böter till

ovillkorligt fängelse. Om återfallet i en sådan situation har jämförelsevis låg relevans med hänsyn till de kriterier som angetts ovan bör det därför finnas ett visst utrymme för att ändå besluta att fängelsestraffet ska vara villkorligt. Som utvecklas närmare i avsnitt 6.8.2 bör ingripandegraden då kunna skärpas genom att straffet förenas med mer än en tilläggssanktion.

I andra fall bör ett återfall tvärtom kunna anses så flagrant att ett ovillkorligt fängelsestraff bör dömas ut även om det i och för sig vore möjligt att trappa upp ingripandegraden i ett villkorligt fängelsestraff genom valet av en strängare tilläggssanktion. Som exempel kan nämnas det fallet att någon först har dömts för bedrägeribrottslighet till villkorligt fängelse i nio månader med böter och kort därefter gör sig skyldig till brottslighet av liknande slag och svårhet. Med hänsyn till den korta tid som förflutit mellan brotten, brottslikheten och brottslighetens allvar bör här inte enbart valet av övervakning eller samhällstjänst som tilläggssanktion till ett nytt villkorligt fängelsestraff anses som en tillräcklig reaktion på återfallet. Att det finns en strängare tilläggssanktion att tillgå kan alltså inte per automatik medföra att den tilltalades tidigare brottslighet kan beaktas genom denna. Även i dessa fall måste domstolen således göra en bedömning av återfallets relevans utifrån nyss nämnda kriterier för att därefter ta ställning till om ett villkorligt fängelsestraff kan anses tillräckligt ingripande.

Vi har hittills behandlat betydelsen av återfall som sker under prövotiden för ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff. En närliggande fråga är vad som bör gälla när någon begår ett *nytt brott efter att ha dömts till villkorligt fängelse men innan prövotiden har börjat löpa*. Som framgår av avsnitt 6.4.5 föreslår vi att prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff ska börja löpa först när domen har fått laga kraft mot den dömde i påföljdsdelen. Det innebär att det inte löper någon prövotid under den tid som föregår lagakraftträdandet. Vid överklagande till högre instans kan den tiden ibland bli ganska lång. Enligt vår bedömning vore det orimligt att i återfallshänseende betrakta brott som begås efter det att ett villkorligt fängelsestraff dömts ut men före det att prövotiden har börjat löpa på annat sätt än brott som begås under prövotiden. Även sådana återfall bör därför i princip alltid leda till en skärpt reaktion, om inte den nya brottsligheten ligger på bötesnivå. Det betyder att om någon strängare tilläggssank-

tion inte finns att tillgå bör även i dessa fall ett ovillkorligt fängelsestraff dömas ut.

Även *relevanta återfall som ägt rum efter det att prövotiden för ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff har löpt ut* bör föranleda ett strängare ingripande. Precis som vid återfall före utgången av prövotiden bör den tidigare brottsligheten då kunna beaktas genom att det döms ut ett nytt villkorligt fängelsestraff med en mer ingripande tilläggssanktion än vad som hade blivit aktuellt om den tilltalade tidigare varit ostraffad. Är det inte möjligt bör ett ovillkorligt fängelsestraff dömas ut. Även här bör dock möjligheten att i stället förena ett villkorligt fängelsestraff med mer än en sanktion ibland kunna aktualiseras (se vidare avsnitt 6.8.2).

Avslutningsvis finns anledning att påminna om den inledningsvis anförda utgångspunkten, nämligen att den som upprepat bryter mot villkoret om laglydighet inte på nytt bör ges förmånen av ett villkorligt fängelsestraff. En sådan utgångspunkt är som sagt nödvändig för att upprätthålla trovärdigheten i påföljdskonstruktionen, men kan också ses som en följd av att möjligheterna till ytterligare skärpningar inom ramen för ett villkorligt fängelsestraff bör anses uttömda när domstolen redan med anledning av tidigare återfall har valt en strängare tilläggssanktion. Därför bör det inte annat än i mycket speciella undantagsfall komma i fråga att döma till villkorligt fängelse mer än två gånger i följd. Det bör gälla oavsett om den nya brottsligheten har begåtts under prövotiden för det senaste straffet eller först därefter, men ändå bedöms som ett relevant återfall.

Närmare om betydelsen av återfall efter ett ovillkorligt fängelsestraff

Om den tilltalade återfaller i brott efter att tidigare ha dömts till ovillkorligt fängelse och återfallet äger rum inom prövotiden för villkorligt medgiven frihet eller annars bedöms som relevant med hänsyn till de kriterier som diskuterats ovan, bör möjligheterna att döma ut ett villkorligt fängelsestraff för den nya brottsligheten vara tämligen begränsade. Det förhållandet att den tilltalade tidigare har dömts till ett ovillkorligt fängelsestraff innebär att toleransen med hans eller hennes brottslighet i princip redan har upphört. Därför bör det sällan kunna accepteras att därefter visa tolerans med ytterligare brottslighet. Om det nya brottet är av mindre allvarligt slag och har

begåtts förhållandevis lång tid efter domen bör det dock finnas ett visst utrymme för villkorligt fängelse. Liksom i andra fall bör den tidigare brottsligheten då beaktas genom att straffet förenas med en strängare tilläggssanktion än vad brottet i sig motiverar eller med mer än en sanktion.

Något om betydelsen av återfall efter en särskild ungdomspåföljd

När den som tidigare har dömts till en särskild ungdomspåföljd har gjort sig skyldig till nya brott får återfallets relevans, precis som i andra fall, bedömas med hänsyn till tidsfaktorn, brottslighetens allvar och likheten mellan brotten. Ett relevant återfall bör då kunna medföra att ett villkorligt fängelsestraff förenas med en strängare tilläggssanktion än vad brottet i sig motiverar. Om det inte är möjligt bör ett ovillkorligt fängelse kunna komma i fråga. I allt väsentligt bör de principer som enligt ovan bör gälla när den tidigare påföljden var villkorligt fängelse också kunna tillämpas i dessa fall. Utrymmet för att beakta den tidigare brottsligheten inom ramen för ett villkorligt fängelsestraff bör här dock vara något större än i andra fall.

Betydelsen av tidigare brottslighet vid bedömningen av om ett fängelsestraff ska vara villkorligt bör inte regleras närmare

Som framgår av det ovan anförda kommer den tidigare brottslighetens betydelse när straffet för det nya brottet bestäms – liksom i dag – vara beroende av en rad faktorer hänförliga till tiden mellan brotten, brottslighetens allvar och likhet samt vilken tidigare påföljd som dömts ut. Dessa faktorer kan föreligga i olika kombinationer och i större eller mindre utsträckning påverka hur straffet för det nya brottet bör bestämmas. Att närmare reglera betydelsen av tidigare brottslighet för bedömningen av om ett fängelsestraff ska vara villkorligt låter sig därför svårligen göras utan att regleringen blir alltför snårig och komplex. Man skulle visserligen kunna tänka sig att bara lagfästa de kriterier som avgör återfallets relevans. Dessa är emellertid redan väl etablerade i praxis och framgår därtill av andra bestämmelser i brottsbalken, företrädesvis den i nuvarande 29 kap. 4 § brottsbalken. Enligt vad vi föreslår ska denna bestämmelse fortsättningsvis vara placerad i samma kapitel som förutsättningarna för

villkorligt fängelse. Att upprepa dessa kriterier i det senare sammanhanget skulle enligt vår mening därför inte tillföra särskilt mycket. Till detta kommer att vi inte heller föreslår någon mer precis reglering i fråga om betydelsen av straffets längd eller brottslighetens art (se avsnitt 6.6.1 och 6.6.2). En sådan reglering när det gäller den tilltalades tidigare brottslighet skulle således innebära en avvikelse från regelverkets övriga struktur. Slutligen ska framhållas att det av kriterierna för valet av tilläggssanktion kommer att framgå att den tilltalades tidigare brottslighet även kan beaktas genom en skärpning av ingripandegraden inom ramen för ett villkorligt fängelsestraff, och således inte med nödvändighet behöver leda till att ett ovillkorligt fängelsestraff ska dömas ut (se vidare avsnitt 6.8). Någon ytterligare och mer detaljerad reglering av betydelsen av den tilltalades tidigare brottslighet för bedömningen av om ett fängelsestraff ska vara villkorligt är således varken lämplig eller nödvändig.

6.6.4 Synnerliga skäl för villkorligt fängelse

Förslag: Om det finns synnerliga skäl får rätten besluta att ett fängelsestraff på viss tid ska vara villkorligt även om straffets längd, brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet i och för sig talar för ett ovillkorligt fängelsestraff. Vid bedömningen av om det finns sådana skäl ska rätten särskilt beakta om

1. den tilltalade på grund av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av att avtjäna straffet i kriminalvårdsanstalt,
2. en påtaglig förbättring skett av den tilltalades personliga eller sociala situation i något hänseende som kan antas ha haft samband med hans eller hennes brottslighet, eller
3. den tilltalade genomgår behandling för missbruk eller annat förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet.

Skälen för vårt förslag

Personliga eller andra förhållanden som inte är hänförliga till den tilltalades brottslighet bör i undantagsfall kunna beaktas

Som framgått av det föregående bör frågan om huruvida ett fängelsestraff ska vara villkorligt som huvudregel avgöras på grundval av straffets längd, brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet. Det innebär att omständigheter som inte direkt tar sikte på den tilltalades brottslighet, såsom dennes agerande efter brottet eller hur han eller hon kan komma att drabbas av en anstaltsvistelse, normalt inte ska ha någon inverkan på bedömningen. I det sammanhanget kan framhållas att de individuella verkningarna och upplevelsen av ett fängelsestraff i anstalt alltid torde vara beroende av en mängd olika variabler hänförliga till den enskildes personliga egenskaper och livssituation, och dessa torde ofta vara svåra att värdera och vikta mot varandra. Därför är det knappast realistiskt att tro att någon fullständig likvärdighet i detta avseende ska kunna uppnås. Snarare riskerar en reglering som medger att sådana variabler mer regelmässigt beaktas att skapa sociala orättvisor vid påföljdsbestämningen och leda till en ojämn rättstillämpning än att främja mer rättvisa och ekvivalenta straff.

I undantagsfall kan det emellertid finnas omständigheter hänförliga till framför allt gärningspersonens förhållanden som med sådan styrka talar för att straffet bör vara villkorligt att de rimligtvis inte kan bortses ifrån. Som exempel kan nämnas att den tilltalades hälsotillstånd är sådant att denne skulle drabbas oskäligt hårt av att avtjäna ett fängelsestraff i anstalt (jämför nuvarande 29 kap. 5 § första stycket 2 brottsbalken). I andra fall kan det tänkas handla om att ett sådant straff skulle riskera att spoliera en pågående behandling för något brottsrelaterat förhållande eller på annat sätt bryta en tydligt gynnsam utveckling (jämför nuvarande 30 kap. 9 § andra stycket 1 och 2 brottsbalken). Det kan knappast motiveras, vare sig från ett brottsofferperspektiv eller med hänvisning till behovet av samhällsskydd, att det döms ut oskäliga straff eller straff som riskerar att bli i hög grad kontraproduktiva. Tvärtom är det för många brottsoffer ett prioriterat intresse att straffen bidrar till att den dömde avhåller sig från fortsatt brottslighet (se avsnitt 4.4.4), och även från skyddssynpunkt är det naturligtvis centralt att straffen i möjligaste mån verkar brottsförebyggande eller i vart fall inte leder till en ökad brottsbenägenhet

hos den dömde. Utifrån ett mer allmänt rättviseresonemang kan det också tyckas rimligt att den som tagit ansvar för och ansträngt sig för att förbättra sin situation behandlas förmånligare vid påföljdsbestämningen än den som inte gjort några sådana ansatser.

Mot denna bakgrund bör regelverket förses med en undantagsbestämmelse som i vissa fall ger utrymme för villkorligt fängelse även om straffets längd, brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet i och för sig talar för ett ovillkorligt fängelsestraff.

Ett krav på synnerliga skäl för villkorligt fängelse

Det är svårt att uttömmande ange vilka omständigheter som bör kunna beaktas som skäl för villkorligt fängelse i fall där den tilltalades brottslighet talar för ett mer ingripande straff. Som redan framgått bör det företrädesvis handla om personliga förhållanden som medför att ett ovillkorligt fängelsestraff skulle vara oskäligt eller tydligt kontraproduktivt. Det kan dock inte uteslutas att även omständigheter av annat slag kan vara sådana att ett villkorligt fängelsestraff är motiverat. Regleringen bör följaktligen medge en sådan flexibilitet att villkorligt fängelse kan beslutas om skälen för det – oavsett om dessa är hänförliga till den tilltalades person eller andra förhållanden – är tillräckligt starka. Tillämpningsområdet för en undantagsbestämmelse av nu aktuellt slag kan därför lämpligen avgränsas genom ett krav på att skälen för villkorligt fängelse måste ha en viss tyngd för att kunna övertrumfa de skäl som talar för ett ovillkorligt fängelsestraff. Vi föreslår mot denna bakgrund att bestämmelsen utformas så att rätten får besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt om det finns synnerliga skäl för det. På det sättet markeras att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och att det följaktligen endast är i särskilt ömmande eller angelägna fall som förhållanden som inte är hänförliga till den tilltalades brottslighet kan åberopas som skäl för villkorligt fängelse.

För att ge närmare vägledning i fråga om det avsedda tillämpningsområdet bör bestämmelsen också ange ett antal omständigheter som kan tänkas uppfylla kravet på synnerliga skäl och som ska beaktas särskilt i detta sammanhang. I enlighet med vad som anförts ovan bör en sådan exemplifiering dels omfatta den strafflindringsgrund som hänför sig till den tilltalades ålder och hälsa (29 kap. 5 § första stycket 2 brottsbalken), dels sådana omständigheter som tar sikte på att en

framgångsrikt genomförd eller påbörjad rehabilitering skulle spolieras eller allvarligt försvåras av ett fängelsestraff, vilka i dag kan utgöra särskilda skäl för skyddstillsyn (30 kap. 9 § andra stycket 1 och 2 brottsbalken).

Den avsedda betydelsen av de nyss nämnda omständigheterna behandlas närmare i det följande. Först ska dock relationen till sådana strafflindringsgrunder som enligt vår uppfattning bör kunna beaktas vid straffmätningen kort beröras. Det finns också anledning att redan nu slå fast att förekomsten av en sådan omständighet som anges särskilt i bestämmelsen inte utan vidare kan medföra att kravet på synnerliga skäl är uppfyllt. I vilken mån det finns utrymme för ett villkorligt fängelsestraff måste i stället alltid avgöras efter en avvägning mellan de skäl som talar för respektive mot ett sådant straff i det enskilda fallet. Även denna fråga återkommer vi till i den fortsatta framställningen.

Relationen till omständigheter som kan påverka straffmätningen

I dagens påföljdssystem kan omständigheter som är hänförliga till den tilltalades personliga förhållanden eller omständigheterna efter brottet inverka på olika led av påföljdsbestämningen. I 29 kap. 5 § brottsbalken anges ett antal sådana omständigheter, s.k. billighetsskäl, som domstolen i skälig omfattning ska beakta vid straffmätningen. Det rör sig bl.a. om hur den tilltalade skulle drabbas av straffet till följd av hög ålder eller dålig hälsa, att ovanligt lång tid förflutit sedan brottet, hur den tilltalade har agerat efter brottet och att den tilltalade blivit föremål för andra rättsliga sanktioner till följd av brottet. Av 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken framgår att billighetsskälen ska beaktas även vid påföljdsvalet. Som beskrivs närmare i avsnitt 12.2.3 har denna dubbla funktion hos billighetsskälen skapat en viss osäkerhet i rättstillämpningen kring huruvida billighetsskälen ska påverka såväl straffmätningen som valet av påföljd och om det är avsett att de utpekade omständigheterna alltid ska ges denna betydelse vid påföljdsbestämningen.

Billighetsskälens betydelse för straffmätningen – i dag och i det reformerade påföljdssystem som vi föreslår – behandlas i kapitel 12. Som framgår där föreslår vi att betydelsen av billighetsskälen begränsas, dels på det sättet att vissa av dem helt slopas, dels genom att

de omständigheter som även fortsättningsvis bör beaktas i första hand ska inverka endast på straffmätningen *eller på* bedömningen av om straffet ska vara villkorligt. På det sättet tydliggörs också i vilket led av påföljdsbestämningen en viss omständighet som utgångspunkt kan få betydelse. Således ska, enligt vad vi föreslår i det nyss nämnda kapitlet, sådana omständigheter som har att göra med den tilltalades klandervärdhet eller hur sträng den samlade reaktionen blir med beaktande även av andra rättsliga sanktioner till följd av brottet i första hand kunna inverka på straffmätningen, medan omständigheter som påverkar hur den tilltalade kan komma att drabbas av ett fängelsestraff i anstalt företrädesvis kan utgöra skäl för villkorligt fängelse. Det innebär att om en omständighet har beaktats i lindrande riktning vid straffmätningen bör den normalt inte också vägas in i bedömningen av om fängelsestraffet ska vara villkorligt. En annan sak är att omständigheten indirekt kan få betydelse vid den senare bedömningen, nämligen om den medfört att straffet inte blivit längre än att villkorligt fängelse redan av det skälet kan komma i fråga.

Andra strafflindringsgrunder som i dag kan beaktas både vid straffmätningen och påföljdsvalet är att den tilltalade har medverkat till utredningen av egen eller annans brottslighet (se 29 kap. 5 a § samt 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken). Dessa strafflindringsgrunder skiljer sig från billighetsskälen på det sättet att de inte vilar på humanitär grund, utan företrädesvis är motiverade av effektivitetsskäl. Således är de avsedda att skapa incitament för den misstänkte att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna och på det sättet bidra till en effektivare utrednings- och lagföringsprocess. Som framgår av avsnitt 12.4.11 anser vi att dessa grunder för strafflindring bör kvarstå.

I hittillsvarande praxis är det regelmässigt vid straffmätningen som den tilltalades utredningsmedverkan har beaktats.[62] Även i det system som vi nu föreslår ter det sig naturligt att förhållandet i första hand kan föranleda en reducering av straffets längd. Blir det utmätta straffet då kortare än ett år – eller sex månader vid artbrott – får omständigheten även betydelse för frågan om straffet ska vara villkorligt, om än indirekt. Om strafflängden även efter att den reducerats överstiger dessa nivåer, bör det i normalfallet inte finnas någon an-

[62] Jfr rättsfallen ”Glassplittret i väskan” NJA 2023 s. 265, ”De två narkotikadistributörerna” NJA 2022 s. 1094 och ”Narkotikadistributören” NJA 2021 s. 525 samt praxisgenomgången i bilaga 5 till SOU 2024:51.

ledning att beakta förhållandet också vid bedömningen av om straffet ska vara villkorligt. Utgångspunkten bör således vara densamma som när det gäller billighetsskälen, dvs. att omständigheten inte ska dubbelbeaktas.

Det anförda ska dock inte uppfattas så att det bör vara uteslutet att mer direkt väga in ett förhållande som har inverkat på straffmätningen vid bedömningen av om fängelsestraffet ska vara villkorligt. I fall där den tilltalade har medverkat till utredningen av brott skulle detta exempelvis kunna vara motiverat när det är den tilltalades tidigare brottslighet, och inte straffets längd, som talar för ett ovillkorligt fängelsestraff. Om förhållandet då enbart skulle kunna föranleda en något kortare strafftid, men inte kunna beaktas som ett skäl för att göra straffet villkorligt, är risken att incitamenten för att bidra till utredningen skulle uppfattas som alltför svaga. Därför skulle det i ett sådant fall kunna övervägas om förhållandet därutöver (eller i stället) bör föranleda ett villkorligt fängelsestraff. Ett annat tänkbart exempel är när en tilltalad har suttit häktad med restriktioner under en längre tid. Under sådana förhållanden kan det i vissa fall framstå som rimligt att den långa häktningstiden får inverka både på fängelsestraffets längd och vid valet mellan villkorligt och ovillkorligt fängelse. Ytterst måste det således vara upp till domstolen att i varje enskilt fall ta ställning till på vilket sätt en viss omständighet ska beaktas så att det slutliga resultatet av påföljdsbestämningsprocessen blir väl avvägt.

Hög ålder och dålig hälsa

Enligt 29 kap. 5 § första stycket 2 brottsbalken ska domstolen vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, i skälig omfattning beakta om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde. Detta förhållande kan, enligt 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken, beaktas även vid påföljdsvalet och således medföra att en icke frihetsberövande påföljd väljs i stället för fängelse. Betydelsen av den tilltalades höga ålder eller dåliga hälsa vid påföljdsbestämningen enligt den nuvarande regleringen beskrivs närmare i avsnitt 12.2.3.

Som anförts ovan och i avsnitt 12.4.5 är det vår uppfattning att utgångspunkten fortsättningsvis bör vara att den tilltalades höga

ålder eller dåliga hälsa beaktas endast vid bedömningen av om straffet ska vara villkorligt. Vi föreslår därför att detta förhållande utgår som särskild grund för att reducera straffets längd samtidigt som det förs in som en särskild punkt i den nu diskuterade bestämmelsen. Denna punkt bör utformas så att rätten, vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl för villkorligt fängelse, särskilt ska beakta om den tilltalade på grund av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av att avtjäna straffet i kriminalvårdsanstalt.

Av nuvarande praxis framgår att en strafflindring med hänvisning till den tilltalades *höga ålder* som regel kan bli aktuell först när den tilltalade är några år äldre än 65 år, och då främst vid förhållandevis långvariga fängelsestraff.[63] Denna praxis tar sikte på ålderns inverkan på straffmätningen och kan därför inte utan vidare appliceras på frågan om ett straff bör vara villkorligt eller inte. Eftersom ett villkorligt fängelsestraff innebär att den dömde – så länge villkoren för straffet efterlevs – helt undgår anstaltsplacering, bör en tillämpning av den nu aktuella bestämmelsen endast sällan komma i fråga för de som befinner sig i den lägre delen av det åldersskikt som i dag kan få straffet reducerat på denna grund. Av samma skäl bör det företrädesvis vara vid jämförelsevis korta eller medellånga fängelsestraff som den tilltalades höga ålder ensamt kan föranleda att ett fängelsestraff görs villkorligt. Någon yttersta gräns för vid vilka strafflängder ett fängelsestraff bör kunna göras villkorligt med hänvisning till den tilltalades höga ålder kan dock inte anges. Utrymmet för villkorligt fängelse i dessa fall måste i stället vara beroende av en helhetsbedömning av samtliga på saken inverkande omständigheter. Ju längre straffet är desto mindre blir utrymmet för villkorligt fängelse, och det utrymmet minskar om också brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet talar för ett ovillkorligt fängelsestraff (se vidare nedan under rubriken ”Närmare om avvägningen mot skälen som talar mot villkorligt fängelse”). Om straffets längd mycket påtagligt överstiger den gräns efter vilken straffet normalt bör dömas ut ovillkorligt kan villkorligt fängelse endast i sällsynta undantagsfall komma i fråga, t.ex. när det rör sig om en mycket gammal person eller när också andra skäl, såsom sviktande hälsa eller att lång tid förflutit sedan brottet, talar för ett villkorligt fängelsestraff.

För att *dålig hälsa* ska beaktas som skäl för villkorligt fängelse bör det, likt vad som förutsätts för strafflindring enligt nuvarande praxis,

[63] Se särskilt rättsfallet ”Sjuttioåringen” NJA 2017 s. 138.

krävas att det kan förutses att hälsotillståndet skulle medföra någon särskilt allvarlig olägenhet vid verkställigheten och därför drabba den tilltalade oskäligt hårt, t.ex. på det sättet att funktionsnedsättningen eller sjukdomen skulle göra verkställigheten särskilt plågsam eller att verkställigheten skulle försämra hälsotillståndet allvarligt. Motsatsvis bör den tilltalades dåliga hälsa inte beaktas om dennes behov av behandling kan tillgodoses under verkställigheten av ett fängelsestraff eller om en fängelsevistelse annars inte kan förväntas leda till någon allvarlig försämring av den tilltalades hälsotillstånd.[64]

I avsnitt 12.4.4 föreslår vi att den omständigheten att den tilltalade till följd av brottet har drabbats av allvarlig kroppsskada ska utgå som en särskild grund för strafflindring. I den mån en sådan kroppsskada inverkar på den tilltalades hälsotillstånd på ett sådant sätt att denne skulle drabbas oskäligt hårt av en anstaltsvistelse på det sätt som nyss beskrivits, bör dock ett villkorligt fängelsestraff kunna komma i fråga med stöd av förevarande bestämmelse.

Också i dessa fall måste skälen för villkorligt fängelse vägas mot de skäl som talar i motsatt riktning. Vad som allmänt sett gäller vid denna avvägning behandlas nedan under rubriken ”Närmare om avvägningen mot skälen som talar mot villkorligt fängelse”. I fråga om den nu aktuella grunden kan särskilt anmärkas att i sådana fall där den tilltalades hälsotillstånd är mycket allvarligt bör villkorligt fängelse kunna komma i fråga även på straffnivåer som i sammanhanget måste betraktas som höga.

Avslutningsvis kan noteras att om rätten, trots den tilltalades höga ålder eller dåliga hälsa, finner att det inte finns utrymme för att döma ut hela straffet villkorligt, kan den i stället överväga om delvis villkorligt fängelse kan komma i fråga eller om en reducering bör ske av straffets längd (se vidare avsnitt 6.6.5 och 12.4.10).

En påtaglig förbättring har skett

Enligt 30 kap. 9 § andra stycket 1 brottsbalken kan rätten, som särskilda skäl för skyddstillsyn i stället för fängelse, beakta om en påtaglig förbättring skett av den tilltalades personliga eller sociala situation i något hänseende som kan antas ha haft samband med hans

[64] Jfr rättsfallen ”Den livshotande sjukdomen” NJA 2021 s. 687 och ”Den kroniska sjukdomen” NJA 2010 s. 485.

brottslighet. En tillämpning av bestämmelsen aktualiseras endast om domstolen i ett första led av prövningen har kommit fram till att en icke frihetsberövande påföljd inte är tillräckligt ingripande och innebär att påföljden trots det kan bestämmas till skyddstillsyn (se vidare avsnitt 5.2.3). På liknande sätt bör, i det system som vi nu föreslår, en gynnsam utveckling av detta slag kunna utgöra ett skäl för villkorligt fängelse även om straffets längd, brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet i och för sig talar för ett ovillkorligt fängelsestraff. Liksom enligt den nuvarande regleringen bör krävas att förbättringen är påtaglig och avser sådana förhållanden som kan antas ha haft samband med den aktuella brottsligheten. Den nya bestämmelsen bör i dessa avseenden således utformas på motsvarande sätt som den återgivna bestämmelsen i 30 kap. 9 § brottsbalken.

En skillnad i förhållande till den nuvarande regleringen blir dock att tillämpningsområdet inte kommer att vara kopplat till valet av en viss tilläggssanktion. Som redan framgått kan den nuvarande bestämmelsen endast tillämpas om påföljden bestäms till skyddstillsyn. Det medför att skyddstillsyn ibland väljs som påföljd trots att förbättringen av den tilltalades förhållanden ter sig så genomgripande och varaktig att de kontroll- eller stödåtgärder som en sådan påföljd är förenad med inte ter sig särskilt meningsfulla.[65] Enligt den ordning vi föreslår står det i stället domstolen fritt att välja den tilläggssanktion som framstår som lämpligast i det enskilda fallet. I ett fall som det nyss nämnda finns det alltså inget som hindrar att en påtaglig förbättring åberopas som skäl för villkorligt fängelse samtidigt som straffet förenas med samhällstjänst. Om det behövs för att skärpa ingripandegraden kan också mer än en sanktion väljas. Vi återkommer till valet av tilläggssanktion i avsnitt 6.7.

I övrigt bör bestämmelsens tillämpningsområde i hög grad motsvara det nuvarande. Tidigare förarbetsuttalanden och praxis bör därför även fortsättningsvis kunna tjäna som vägledning. Det innebär bl.a. att om den positiva utvecklingen pågått under lång tid och förbättringen bedöms vara stabil, talar det med större styrka för ett villkorligt fängelsestraff än i de fall då förbättringen beror på förändringar som har inträffat ganska nyligen.[66] I sammanhanget kan uppmärksammas att vi i avsnitt 12.4.6 föreslår att det förhållandet

[65] Se avsnitt 5.2.3 under rubriken ”Valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn” angående de grundläggande förutsättningarna för skyddstillsyn.
[66] Jfr rättsfallet ”Den positiva utvecklingen” NJA 2023 s. 1118.

att lång tid förflutit sedan brottet ska utgå som en särskild grund för strafflindring. Som anförs där bör möjligheten till strafflindring i dessa situationer i stället vara kopplad till gärningspersonens agerande i tiden efter brottet och huruvida den sena lagföringen riskerar att omkullkasta en för den tilltalade ordnad tillvaro. Att lång tid förflutit sedan brottet kan alltså inte i sig ligga till grund för ett lindrigare straff, men kan öka möjligheterna att tillämpa den nu diskuterade bestämmelsen om också den förbättrade situationen har upprätthållits under lång tid. Några närmare riktlinjer i detta avseende kan dock inte lämnas, utan tidsfaktorn kan endast vara en del av bedömningen av om förbättrad situation är sådan att den motiverar ett villkorligt fängelsestraff.

En annan omständighet som bör kunna tillmätas viss betydelse i sammanhanget är den tilltalades ålder. Beträffande yngre lagöverträdare bör utrymmet för att beakta mer närliggande förändringar av naturliga skäl vara något större än för äldre lagöverträdare i motsvarande situation. För övrigt kan – som också Ungdomsreduktionsutredningen framhållit beträffande motsvarande bestämmelse i den nuvarande regleringen – denna möjlighet till påföljdslindring antas få särskild aktualitet när det gäller lagöverträdare i de yngre åldersskikten, eftersom det typiskt sett händer mycket i livet i unga år och då oftare torde kunna noteras en påtaglig förbättring av den personliga eller sociala situationen.[67]

Vidare måste förändringarnas beskaffenhet och koppling till den aktuella brottsligheten vara centralt. Ett typfall då bestämmelsen kan bli tillämplig är när en person med mångårigt missbruk har begått brott för att finansiera sitt missbruk och därefter, på eget initiativ eller av annat skäl, genomgått en behandling med lyckat resultat.[68] Även förändringar när det gäller exempelvis arbete eller bostad kan beaktas om de kan antas ha haft samband med brottsligheten.[69] Likaså kan det förhållandet att den tilltalade har lämnat ett kriminellt umgänge vägas in i bedömningen.

Frågan om avvägningen mot skälen som talar mot villkorligt fängelse återkommer vi till nedan.

[67] SOU 2018:85 s. 288
[68] Se ”Den positiva utvecklingen” p. 19 samt jfr prop. 1987/88:120 s. 106.
[69] Jfr a. prop. a.s.

Den tilltalade genomgår behandling

Ytterligare en omständighet som i dag kan beaktas som ett särskilt skäl för skyddstillsyn i stället för fängelse är, enligt 30 kap. 9 § andra stycket 2 brottsbalken, om den tilltalade undergår behandling för missbruk eller annat förhållande som kan antas ha samband med hans brottslighet. Bestämmelsen knyter ganska nära an till den nyss behandlade första punkten, men skiljer sig från denna dels på det sättet att den endast avser fall då den tilltalade vid domstillfället är föremål för behandling, dels genom att den inte kräver att förbättringen redan ska ha skett. Det bakomliggande syftet är emellertid detsamma, dvs. att påföljden inte ska spoliera en rehabilitering som är önskvärd, också från samhällssynpunkt (se vidare avsnitt 5.2.3). Som anförts ovan anser vi att en sådan effekt bör undvikas även i ett reformerat påföljdssystem. En motsvarande punkt bör därför – med ett par språkliga justeringar – föras in bland dem som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl för villkorligt fängelse.

Precis som när det gäller den föregående punkten kommer en skillnad i förhållande till den nuvarande regleringen vara att den angivna omständigheten kan beaktas oberoende av valet av tilläggssanktion. Med det sagt kan det dock antas att övervakning – som närmast motsvarar dagens skyddstillsyn – i merparten av dessa fall kommer att bedömas som den lämpligaste sanktionen. Inom ramen för en sådan sanktion har Kriminalvården sedan möjlighet att, såsom en särskild föreskrift, besluta att den dömde ska fullgöra den påbörjade behandlingen. Påföljden får då påtagliga likheter med dagens kontraktsvård, eftersom följderna vid misskötsamhet av behandlingen i det närmaste blir desamma.

En annan föreslagen förändring som har viss bäring på tillämpningen av den nu aktuella bestämmelsen är att kontraktsvård ska utgå ur påföljdssystemet. När det gäller nuvarande 30 kap. 9 § andra stycket 2 brottsbalken har det i praxis och den juridiska litteraturen framhållits att utrymmet för att tillämpa bestämmelsen kan påverkas av hur ingripande behandlingen är och att det här ligger nära till hands att göra jämförelser med den behandling som skulle ha kunnat aktualiseras inom ramen för en skyddstillsyn i förening med kontraktsvård.[70] I och med att kontraktsvård utgår ur systemet låter sig

[70] Se bl.a. rättsfallet ”Rattfylleriet i Komstad” NJA 1999 s. 9 samt Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 30 kap. 9 §.

några sådana jämförelser inte längre göras. Behandlingens omfattning och ingripandegrad bör dock även fortsättningsvis ha stor betydelse vid bedömningen. Domstolen får då i stället sätta dessa förhållanden i relation till längden på det fängelsestraff som mätts ut och – med beaktande även av brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet – ta ställning till om behandlingen är sådan att den medger ett villkorligt fängelsestraff.

Andra förhållanden som bör vägas in är hur länge behandling har pågått och hur den tilltalade så långt har genomfört den. Om en stor del av behandlingen har fullgjorts och dessutom utan några mer nämnvärda anmärkningar talar det starkare för villkorligt fängelse än om behandlingen nyligen påbörjats eller ett framgångsrikt genomförande av den framstår som mera tveksamt.

I sammanhanget måste också beaktas att behovet av vård eller behandling ofta kan tillgodoses inom ramen för ett ovillkorligt fängelsestraff (jfr avsnitt 6.4.4). För att den tilltalade ska undgå ett i och för sig påkallat ovillkorligt fängelsestraff kan kraven när det gäller behandlingens innehåll, genomförande och relevans därför inte ställas alltför lågt. Av samma skäl kan villkorligt fängelse knappast komma i fråga på denna grund i sådana fall då skälen mot en sådan påföljd är särskilt starka.

Andra omständigheter som kan beaktas

Som redan framgått är de ovan angivna omständigheterna inte avsedda att uttömmande reglera vilka situationer som kan falla in under den föreslagna bestämmelsens tillämpningsområde. Även andra omständigheter bör således kunna beaktas, förutsatt att de väger lika tungt som de som anges särskilt i bestämmelsen. Som berörts i det föregående kan det exempelvis förekomma fall där ett s.k. billighetsskäl, eller det förhållandet att den tilltalade har medverkat till utredningen av brott, inte kan beaktas i tillräcklig utsträckning vid straffmätningen (jfr även avsnitt 12.4.4, 12.4.9 och 12.4.10). Omständigheten bör då även – eller i stället – kunna åberopas som ett skäl för villkorligt fängelse. Detsamma gäller om den tilltalade kan förväntas leva under hot om allvarliga repressalier till följd av att han eller hon har medverkat till

utredningen av brott.[71] I särpräglade undantagsfall bör även vissa tungt vägande tredjemanshänsyn kunna motivera ett villkorligt fängelsestraff.[72] Ibland bör det också kunna vara fråga om flera omständigheter som inte var för sig, men tillsammans, har sådana tyngd att kravet på synnerliga skäl är uppfyllt.

Närmare om avvägningen mot skälen som talar mot villkorligt fängelse

Som slagits fast redan inledningsvis kan förekomsten av någon av de ovan behandlade omständigheterna inte utan vidare leda till kravet på synnerliga skäl är uppfyllt. Frågan måste i stället alltid avgöras genom en avvägning mellan de skäl som talar för villkorligt fängelse och de skäl som talar däremot. Ju starkare skälen för ovillkorligt fängelse är, desto mindre blir utrymmet för villkorligt fängelse. Om skälen för ett villkorligt fängelsestraff är särskilt starka, eller om det samtidigt finns flera förhållanden som talar för villkorligt fängelse, bör det dock finnas utrymme för en sådan påföljd, även om straffets längd, brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet med styrka talar för ett ovillkorligt fängelsestraff.

Som framgår av avsnitt 6.5.1 har vi inte funnit det lämpligt att ange någon yttersta gräns, i termer av längden på ett fängelsestraff, för när villkorligt fängelse bör kunna komma i fråga. Utrymmet för villkorligt fängelse måste nämligen variera avsevärt beroende på vilka och hur starka skälen för en sådan påföljd i det enskilda fallet är. Det bör i sammanhanget också beaktas att de omständigheter som kan motivera att straffet görs villkorligt med stöd av den nu föreslagna bestämmelsen normalt inte bör inverka på straffmätningen. Därför bör bestämmelsen i vissa fall kunna tillämpas även när straffets längd mera påtagligt överstiger den gräns som normalt gäller för villkorligt fängelse. Man skulle också kunna uttrycka det så att domstolen inte ska behöva ta omvägen via en reducering av straffets längd – och på det sättet ge intrycket att gärningspersonen är mindre klandervärd – för att kunna döma ut ett villkorligt fängelsestraff som framstår som befogat med hänsyn till sådana omständigheter som avses i den nu

[71] Jfr rättsfallen ”Kronvittnet” NJA 2009 s. 599 och ”Glassplittret i väskan” NJA 2023 s. 265 p. 24 och 25.
[72] Jfr prop. 1987/88:120 s. 96. Jfr även ”Mammans näringspenningtvätt” NJA 2024 s. 642 p. 15–26.

aktuella bestämmelsen, dvs. av skäl som inte tar sikte på gärningspersonens klandervärdhet. I linje med det bör det inte vara uteslutet att i undantagsfall döma till villkorligt fängelse även vid strafflängder som uppgår till eller – när omständigheterna är synnerligen ömmande – överstiger den gängse prövotiden för ett sådant straff (jfr avsnitt 6.4.5 och den föreslagna bestämmelsen i 26 kap. 5 a § brottsbalken).

Utrymmet för villkorligt fängelse påverkas också av möjligheten att förena straffet med mer än en tilläggssanktion. I synnerhet om både övervakning och samhällstjänst kan väljas kan det finnas förutsättningar för villkorligt fängelse även på höga straffnivåer eller när skälen för ovillkorligt fängelse med hänsyn till brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet är särskilt starka (se vidare avsnitt 6.8.2).

6.6.5 Delvis villkorligt fängelse

Förslag: Rätten får besluta att en del av ett fängelsestraff på viss tid ska vara villkorlig (delvis villkorligt fängelse) om

1. sådana omständigheter som avses i bestämmelsen om synnerliga skäl eller andra särskilda förhållanden talar för ett villkorligt fängelsestraff, men det med hänsyn till straffets längd, brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet krävs att en del av straffet avtjänas i kriminalvårdsanstalt eller enligt vad som annars gäller för fängelsestraff som inte är villkorliga, eller
2. det är fråga om ett gemensamt straff för flera brott och endast något eller några av brotten påkallar ett straff som inte är villkorligt.

Den del av straffet som inte är villkorlig ska vara lägst en månad och får inte överstiga vare sig sex månader eller en tredjedel av straffets längd. Denna del får verkställas genom elektronisk intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Bedömning: Villkorlig frigivning ska inte ske från den del av straffet som inte är villkorlig.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Det bör vara möjligt att besluta att endast en del av ett fängelsestraff ska vara villkorlig

I ett flertal rättsordningar i Europa finns det en möjlighet för domstolen att besluta att ett fängelsestraff ska vara delvis villkorligt, dvs. att en del av fängelsestraffet ska verkställas i anstalt medan resterande del görs villkorlig. Med en sådan möjlighet skapas ett påföljdsalternativ som ligger mellan villkorligt fängelse och ovillkorligt fängelse i ingripandegrad. Det delvis villkorliga fängelsestraffet kan därmed användas i situationer där ett i dess helhet villkorligt fängelsestraff inte anses tillräckligt ingripande, men där ett i dess helhet ovillkorligt fängelsestraff inte bedöms som nödvändigt eller av andra skäl bör undvikas. Det kan övervägas om ett sådant påföljdsalternativ bör införas även i det system som vi nu föreslår. Frågan får särskild aktualitet i och med att den nuvarande möjligheten att döma till skyddstillsyn i kombination med ett kortare fängelsestraff, s.k. 28:3-fängelse, upphör som en följd av att skyddstillsynspåföljden helt utgår ur systemet. Det delvis villkorliga fängelsestraffet skulle bl.a. kunna vara ett sätt att ersätta denna påföljdskombination.

Enligt 28 kap. 3 § brottsbalken får skyddstillsyn förenas med fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader. Förutsättningen för ett sådant påföljdsval är, enligt 30 kap. 11 § brottsbalken, att det är oundgängligen påkallat med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller till den tilltalades tidigare brottslighet. Även brottslighetens art kan enligt praxis tala för att skyddstillsyn och fängelse väljs som påföljd.[73]

Enligt förarbetena bör möjligheten att förena en skyddstillsyn med fängelse utnyttjas endast i de fall där alternativet är att döma den tilltalade till ett längre fängelsestraff. Avsikten är alltså inte att kombinationen mera allmänt ska användas för att skärpa skyddstillsynspåföljden.[74] Enligt vad Högsta domstolen har uttalat är det rimligt att anta att syftet med bestämmelsen i 30 kap. 11 § är att beträffande främst unga lagöverträdare skapa en större möjlighet än en vanlig skyddstillsyn erbjuder att undvika ett längre fängelsestraff.[75] I linje med det har Högsta domstolen i flera fall använt påföljdskombinationen just för att undvika ett längre fängelsestraff beträffande lag-

[73] Se ”Misshandeln i Delsbo” NJA 2013 s. 922 p. 7.
[74] Se prop. 1987/88:120 s. 108.
[75] Se ”28:3-fängelset” NJA 2015 s. 1024 p. 35.

överträdare i 18-årsåldern. Denna praxis hänger samman med den särskilt starka presumtion mot fängelse som, enligt 30 kap. 5 § brottsbalken, fram till den 2 januari 2022 gällde i fråga om den som vid brottet ännu inte fyllt 21 år.[76] Av Högsta domstolens praxis framgår dock att påföljdskombinationen kan tillämpas även när det gäller äldre lagöverträdare, t.ex. när det finns starka skäl för fängelse samtidigt som billighetsskäl eller sådana omständigheter som avses i 30 kap. 9 § andra stycket 1 och 2 brottsbalken talar för en icke frihetsberövande påföljd.[77] Tillämpningen av 28:3-fängelse har behandlats närmare i avsnitt 5.2.2.

Möjligheten att kombinera en skyddstillsyn med fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken är alltså starkt kopplad till presumtionen mot fängelse, inte minst till den särskilt starka presumtion mot en sådan påföljd som fram till ganska nyligen gällde för lagöverträdare i åldern 18–20 år. I och med att det inte längre, enligt vad vi föreslår, ska råda någon presumtion mot fängelse och då särregleringen vid påföljdsvalet beträffande lagöverträdare i det nyss nämnda åldersspannet har avskaffats, kan det ifrågasättas om det framöver finns någon plats för ett påföljdsalternativ med ett motsvarande eller liknande tillämpningsområde.

Även utan en presumtion mot fängelse kommer man dock inte ifrån att påföljdsbestämningen många gånger kan innefatta svåra intressekonflikter, inte minst i de fall som 28:3-fängelset är avsett för. I ett och samma mål kan det således förekomma att det finns starka skäl för ett fängelsestraff i anstalt samtidigt som det finns likaledes starka skäl för en icke frihetsberövande påföljd. Delvis villkorligt fängelse skulle i vissa fall kunna erbjuda en lösning på intressekonflikter av detta slag. Detta talar för att ett sådant påföljdsalternativ bör införas.

Påföljdsutredningen övervägde i sitt betänkande (SOU 2012:34) om delvis villkorligt fängelse borde införas i det system som där föreslogs. Utredningen avfärdade dock en sådan lösning med hänvisning till de systemtekniska problem och praktiska tillämpningsproblem som konstruktionen kan ge upphov till. Särskilt framhölls svårigheterna när det gäller hanteringen av återfall i brott inom prövotiden och om villkorlig frigivning från den ovillkorliga delen av straffet

[76] Se ”Tablettförvaringen” NJA 2019 s. 1032 p. 17 samt prop. 2021/22:17. Numera är det endast den som har begått brott innan han eller hon fyllt 18 år som särbehandlas vid påföljdsvalet enligt 30 kap. 5 § (se vidare avsnitt 5.2.3).
[77] Se rättsfallet ”Den positiva utvecklingen” NJA 2023 s. 1118 p. 33 och 34 med hänvisningar.

samt frågan om den villkorliga delen ska förenas med tilläggssanktioner och vilka konsekvenser bristande verkställighet av dessa i så fall ska kunna leda till. Med hänsyn till att utredningen samtidigt inte såg något påtagligt behov av att kunna besluta om delvis villkorligt fängelse landade utredningen i att det inte fanns övervägande skäl för att införa en sådan möjlighet.[78]

Vi kan förvisso instämma i att en möjlighet att besluta att endast en del av ett fängelsestraff ska vara villkorlig kommer att göra systemet mer komplicerat och kan ge upphov till svårigheter och problem av det slag som Påföljdsutredningen pekade på. Dessa är emellertid inte större än att de på ett rimligt sätt kan överbryggas. I det sammanhanget kan också noteras att både den norska och den danska straffeloven medger att endast en del av ett fängelsestraff görs villkorlig samt att även Frivårdskommittén förespråkade en sådan lösning i den variant av det villkorliga fängelsestraffet som kommittén lade fram.[79]

I det system som vi nu föreslår – och givet dagens förutsättningar – är behovet av att kunna besluta om delvis villkorligt fängelse enligt vår uppfattning dessutom större. Till skillnad från Påföljdsutredningen föreslår vi exempelvis inte att hemarrest eller något liknande ska kunna användas som tilläggssanktion till villkorligt fängelse.[80] Andra skillnader som kan nämnas är att enligt vårt förslag ska brott av en viss art även fortsättningsvis särbehandlas vid påföljdsbestämningen, hanteringen av återfall vara strängare och betydelsen av billighetsskälen begränsas, bl.a. på det sättet att sådana omständigheter som har att göra med hur den tilltalade skulle drabbas av ett fängelsestraff i anstalt normalt inte alls ska inverka på straffets längd. Av betydelse är också de straffskärpningar som efter det att Påföljdsutredningen lämnade sitt betänkande har skett eller kan förväntas ske – inte minst när det gäller unga lagöverträdare – liksom de straffskärpningar som vi föreslår inom ramen för denna reform. Sammantaget medför dessa förhållanden att det framstår som mer angeläget att systemet förses med en påföljdskonstruktion som kan användas för att undvika oskäliga eller annars oönskade resultat i vissa undantagsfall där både skälen för och emot ett fängelsestraff i anstalt är särskilt starka.

---

[78] Se a. betänkande, s. 251 ff.
[79] Se SOU 1981:90 s. 175. Frivårdskommitténs förslag beskrivs närmare i avsnitt 5.4.1.
[80] Däremot föreslår vi att övervakningssanktionen ska vara förenad med helghemarrest eller andra liknande inskränkningar av rörelsefriheten om det villkorliga fängelsestraffet är sex månader eller längre, se avsnitt 6.9.12.

Det finns också ett helt annat tillämpningsområde för delvis villkorligt fängelse. Enligt nuvarande 30 kap. 3 § andra stycket får rätten, om det finns särskilda skäl, döma till fängelse för ett eller flera brott samtidigt som den dömer till villkorlig dom eller skyddstillsyn för brottsligheten i övrigt. Syftet bakom regeln är främst att göra det möjligt för domstolen att avstå från att döma ut ett längre fängelsestraff när de skäl som talar för att fängelse ska väljas som påföljd är hänförliga till endast en mindre del av brottsligheten.[81] Typfallet är när den tilltalade ska dömas dels för ett brott som med hänsyn till dess art påkallar ett kortare fängelsestraff, dels för annan brottslighet som inte ger skäl för en mer ingripande påföljd än villkorlig dom eller skyddstillsyn, men där straffvärdet är högre. Eftersom Påföljdsutredningens förslag innebar att särbehandlingen av vissa brott med hänvisning till deras art skulle upphöra fanns inget behov av en motsvarande bestämmelse. En sådan kan däremot behövas i det system som vi föreslår, där artbrottskonstruktionen ska kvarstå. Närmast till hands ligger då att införa en möjlighet att i berörda fall besluta om delvis villkorligt fängelse.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det ska vara möjligt att besluta att endast en del av ett fängelsestraff ska vara villkorlig. I enlighet med vad som anförts ovan bör påföljdskonstruktionen kunna väljas på två – tämligen skilda – grunder, vilka fortsättningsvis kommer att benämnas *intresseavvägningsfallen* och *flerbrottsfallen.* Det närmare tillämpningsområdet för vart och ett av dessa fall, och vissa andra frågor som påföljdskonstruktionen aktualiserar, behandlas i det följande.

Intresseavvägningsfallen

Det delvis villkorliga fängelsestraffet bör alltså införas, inte som ett ordinarie steg i en påföljdstrappa, utan huvudsakligen som ett särskilt påföljdsalternativ för sådana fall där det finns tungt vägande skäl för villkorligt fängelse, men ett strängare ingripande krävs med hänsyn till straffets längd, brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet. I likhet med vad som gäller vid tillämpningen av bestämmelsen om synnerliga skäl kan det inte komma i fråga att som skäl för villkorligt fängelse beakta sådana negativa följder som mer regelmässigt drabbar den som döms till ett ovillkorligt fängelsestraff. Även här bör

[81] Se rättsfallet ”Den verkställda skyddstillsynen II” NJA 2023 s. 323 p. 7.

således krävas att omständigheterna har en viss tyngd för att de ska beaktas. Förutsättningarna för delvis villkorligt fängelse kan därför lämpligen knyta an till de omständigheter som avses i den nämnda bestämmelsen.

Som framgår av avsnitt 6.5.4 innebär bestämmelsen om synnerliga skäl att vissa avvikelser från vad som i strikt mening kan anses som en tillräckligt ingripande reaktion får accepteras om de motstående intressen som föreligger i det enskilda fallet bedöms väga tyngre. Som också framgår av det angivna avsnittet kan dock inte alltför stora avvikelser godtas. Om det föreligger sådana omständigheter som i och för sig skulle kunna uppfylla kravet på synnerliga skäl, men straffets längd, brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet utesluter ett i sin helhet villkorligt fängelsestraff, kan därför i stället delvis villkorligt fängelse övervägas. Med hänsyn till den ytterligare skärpa som tillkommer genom den ovillkorliga delen av straffet, bör tillämpningsområdet för delvis villkorligt fängelse således sträcka sig längre än för villkorligt fängelse med stöd av bestämmelsen om synnerliga skäl. De omständigheter som kan beaktas i de båda fallen blir emellertid desamma. För en närmare beskrivning av dessa omständigheter hänvisas till avsnitt 6.6.4.

Förutom i nyss nämnda situationer bör delvis villkorligt fängelse kunna användas när det förvisso finns omständigheter som talar särskilt för villkorligt fängelse, men dessa inte är fullt så kvalificerade att de kan uppfylla kravet på synnerliga skäl. Fortfarande kan det dock inte handla om annat än sådana undantagsfall där skälen mot ovillkorligt fängelse går utöver de som vanligen kan anföras mot en sådan påföljd. Detta kan i lagtext uttryckas så att *andra särskilda förhållanden* talar för ett villkorligt fängelsestraff. Formuleringen är framför allt avsedd att fånga upp vissa av de fall med yngre lagöverträdare som enligt dagens reglering kan bli föremål för 28:3-fängelse.

Som nämnts ovan har möjligheten att döma yngre lagöverträdare till 28:3-fängelse varit nära kopplad till den särskilt starka presumtion mot fängelse som tidigare gällde för åldersgruppen 18–20 år och som numera är avskaffad. Även vid straffmätningen av allvarliga brott behandlas denna åldersgrupp i dag som andra vuxna lagöverträdare, och i Regeringskansliet bereds för närvarande ett förslag som innebär att detta ska gälla generellt, dvs. oberoende av brottets allvar (se SOU 2024:39). Dessa förändringar talar för att den tilltalades ungdom inte bör kunna utgöra en självständig grund för ett lindrigare in-

gripande, men ökar samtidigt behovet av att kunna differentiera påföljderna för att undvika att förändringarna slår alltför hårt i fall där det knappast är motiverat. Det går inte heller att bortse från att de skäl som i princip alltid kan anföras mot ett fängelsestraff i anstalt är särskilt framträdande när det gäller yngre personer till följd av deras typiskt sett större sanktionskänslighet.[82] Därför bör den tilltalades låga ålder – i förening med andra omständigheter som talar i samma riktning – kunna läggas till grund för ett beslut om delvis villkorligt fängelse. Sådana omständigheter skulle exempelvis kunna vara att den unge är en förstagångsförbrytare för vilken ett ovillkorligt fängelsestraff motsvarande hela strafflängden riskerar att rasera en i huvudsak ordnad tillvaro. Tidigare brottslighet, i synnerhet om den begåtts före 18-årsdagen, bör dock inte utesluta delvis villkorligt fängelse om den tilltalades personliga förhållanden i övrigt talar starkt mot ett frihetsberövande. Har den tilltalade tidigare dömts till en ungdomspåföljd av mer ingripande slag bör delvis villkorligt fängelse däremot sällan komma i fråga.

Att den sist diskuterade möjligheten att döma till delvis villkorligt fängelse framför allt tar sikte på yngre lagöverträdare utesluter inte att den används också i andra fall. Om den tilltalade tidigare är ostraffad och hans eller hennes personliga eller andra förhållanden med särskild styrka talar mot ett ovillkorligt (eller för ett villkorligt) fängelsestraff, samtidigt som brottsligheten ligger nära den gräns som normalt utesluter ett villkorligt fängelsestraff och inte präglas av någon särskild förslagenhet eller hänsynslöshet, bör det således finnas utrymme för ett delvis villkorligt fängelsestraff även om personen i fråga är äldre. På det sättet kan det delvis villkorliga fängelsestraffet fungera som ett sätt att göra gränsen för villkorligt fängelse mindre statisk och i någon mån minska den tröskeleffekt som denna oundvikligen ger upphov till.

Liksom 28:3-fängelset bör delvis villkorligt fängelse kunna tillgripas när alternativet är ett inte helt kort ovillkorligt fängelsestraff. När det gäller de övre gränserna bör detta ytterst vara en fråga för rättstillämpningen. I enlighet med vad som anförts ovan kan dock konstateras att delvis villkorligt fängelse bör kunna användas vid längre strafftider än vad bestämmelsen om synnerliga skäl medger under

[82] Se bl.a. Brå, Forskning om ålder och brott samt dess betydelse för brottsprevention (rapport 2024:1), s. 69. Jfr även t.ex. SOU 2012:34, band 3, s. 798 f., SOU 2018:85 s. 183 och SOU 2025:11 s. 192.

motsvarande omständigheter. Även här bör utrymmet dessutom påverkas av brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet.

Flerbrottsfallen

Som nämnts ovan har rätten i dag en möjlighet att döma till fängelse för ett eller flera brott samtidigt som den dömer till villkorlig dom eller skyddstillsyn för brottsligheten i övrigt. Förutsättningen är att det finns särskilda skäl för det. (Se 30 kap. 3 § andra stycket brottsbalken.) Som också nämnts ovan är denna möjlighet framför allt avsedd för den situationen att den tilltalade ska dömas dels för ett brott som med hänsyn till dess art påkallar ett kortare fängelsestraff, dels för annan brottslighet som inte ger skäl för en mer ingripande påföljd än villkorlig dom eller skyddstillsyn, men där straffvärdet är högre. Eftersom villkorlig dom och skyddstillsyn enligt vårt förslag ska utmönstras ur påföljdssystemet, bör en reglering införas för att ersätta denna möjlighet.

Med den av oss förordade tillämpningen av artbrottsrekvisitet – som innebär att brottets art inte bör anses påkalla ett ovillkorligt fängelsestraff när straffets längd understiger sex månader – kan det visserligen ifrågasättas om någon sådan reglering är nödvändig. Den angivna sexmånadersgränsen ska dock inte vara lagstadgad, varför det inte kan uteslutas att praxis kommer att utvecklas på ett sådant sätt att en reglering för att hantera den angivna situationen kan komma att behövas. Och även om sexmånadersgränsen tillämpas tämligen strikt kan det uppstå fall där en sådan reglering har sitt tillämpningsområde. Här tänker vi särskilt på den situationen att den tilltalade har gjort sig skyldig dels till brottslighet som med hänsyn till att det rör sig om ett återfall påkallar ett kortare ovillkorligt fängelsestraff, dels till annan brottslighet för vilken påföljden kan stanna vid villkorligt fängelse.

Av dessa skäl bör möjligheten att besluta att en del av ett fängelsestraff ska vara villkorlig kunna användas även när det är fråga om ett gemensamt straff för flera brott och endast något eller några av brotten påkallar ett straff som inte är villkorligt. På liknande sätt som när det gäller 30 kap. 3 § andra stycket brottsbalken bör bestämmelsen endast tillämpas om det eller de brott som påkallar ett ovillkorligt fängelsestraff står för en mindre del av den totala straff-

längden. Det bör alltså inte komma i fråga att mer regelmässigt döma till delvis villkorligt fängelse när brottsligheten innefattar brott som påkallar ovillkorligt fängelse såväl som brott som inte gör det. Vi återkommer till denna fråga nedan i samband med att tidsgränserna för den ovillkorliga delen av straffet diskuteras.

Kort om valet av tilläggssanktion och prövotid vid delvis villkorligt fängelse

Liksom ett fängelsestraff som i sin helhet är villkorligt bör ett delvis villkorligt fängelsestraff som regel förenas med en tilläggssanktion. Några särskilda begränsningar i fråga om vilken sanktion som får väljas bör inte ställas upp, utan både böter, samhällstjänst och övervakning bör kunna komma i fråga. Detta blir således en tydlig skillnad i förhållande till fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, som endast kan dömas ut i kombination med skyddstillsyn. Enligt vår mening finns det inga bärande skäl för att på motsvarande sätt koppla tillämpningsområdet för delvis villkorligt fängelse till övervakningssanktionen. Med hänsyn till att de omständigheter som kan läggas till grund för ett beslut om delvis villkorligt fängelse kan vara av tämligen varierande slag, anser vi det tvärtom vara en fördel om tilläggssanktionen kan differentieras efter vad som är lämpligast i det enskilda fallet. En annan sak är att övervakning många gånger lär anses som den lämpligaste sanktionen i dessa fall. Det gäller särskilt med beaktande av att någon villkorlig frigivning, enligt vad vi konstaterar nedan, inte ska ske från den ovillkorliga delen av straffet. En övervakningssanktion kan således uppfylla det eventuella behov av stöd och kontroll som en övervakning under prövotiden för villkorlig frigivning är avsedd att tillgodose. Valet av tilläggssanktion behandlas mer utförligt i avsnitt 6.8.1–6.8.3.

För straffet bör vidare en prövotid gälla under motsvarande tid som när ett fängelsestraff i sin helhet görs villkorligt. Våra överväganden i fråga om prövotidens längd och startpunkt finns i avsnitt 6.4.5 (se särskilt under rubriken ”Prövotiden vid delvis villkorligt fängelse”).

Om den dömde missköter tilläggssanktionen eller återfaller i brott under prövotiden bör det kunna leda till att beslutet om villkorlighet i aktuell del upphävs. Denna del av straffet får då avtjänas enligt vad som gäller för ovillkorliga straff. I den mån den dömde har fullgjort tilläggssanktionen till någon del bör det tillgodoräknas honom eller

henne på samma sätt som i vanliga fall. Dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 6.10 respektive 6.11.

Tidsgränserna för den ovillkorliga delen av straffet

För 28:3-fängelset har den övre tidsgränsen för fängelsestraffet satts till tre månader. När påföljdskombinationen infördes 1980 motiverades gränsen med att någon särreglering när det gäller villkorlig frigivning därmed inte skulle krävas, eftersom den kortaste tid som måste avtjänas i anstalt före villkorlig frigivning i samma lagstiftningsärende också bestämdes till tre månader.[83] När denna tid senare sänktes till två månader infördes en bestämmelse som uttryckligen undantog 28:3-fängelse från villkorlig frigivning.[84] Därefter har förändringar skett såväl av reglerna om villkorlig frigivning som av grunderna och förutsättningarna för 28:3-fängelse, men tremånadersgränsen har kvarstått oförändrad.

Den nedre tidsgränsen för fängelsestraffet sattes ursprungligen till en månad så att den motsvarade dåvarande fängelseminimum. När fängelseminimum något år senare sänktes till 14 dagar, ändrades även den nedre tidsgränsen för fängelsestraffet enligt 28 kap. 3 § brottsbalken på motsvarande sätt.[85]

I fråga om delvis villkorligt fängelse anser vi att den ovillkorliga delen av straffet, likt vad som gäller för fängelsestraff enligt 28 kap. 3 §, som lägst bör kunna motsvara fängelseminimum, dvs. en månad enligt vad vi föreslår i avsnitt 7.7.1. Det gäller både i intresseavvägningsfallen och i flerbrottsfallen. Vad den övre gränsen beträffar gör sig i viss mån olika överväganden gällande beroende på vilken grund för delvis villkorligt fängelse som är aktuell.

I *intresseavvägningsfallen* är delvis villkorligt fängelse avsett för sådana situationer där skälen för villkorligt fängelse är särskilt starka, men där ett strängare ingripande krävs med hänsyn till straffets längd, brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet. För att det delvis villkorliga fängelsestraffet ska få den skärpa som krävs för att kunna utgöra ett trovärdigt alternativ till ett i sin helhet ovillkorligt fängelsestraff i dessa fall kan den ovillkorliga delen av straffet inte vara alltför kort. Det gäller särskilt med beaktande av de straff-

[83] Se prop. 1978/79 :212 s. 54.
[84] Se prop. 1981/82 :153.
[85] Se prop. 1980/81:44.

skärpningar som har skett under senare år, inte minst avseende lagöverträdare mellan 18 och 21 år. Detta talar för att gränsen bör sättas högre än den som i dag gäller för 28:3-fängelse.[86]

Vid utformningen av det delvis villkorliga fängelsestraffet måste hänsyn samtidigt tas till reglerna om villkorlig frigivning. Som vi kommer att utveckla i det följande ska någon villkorlig frigivning inte ske från den ovillkorliga delen av straffet. Det medför samtidigt att maximigränsen för den ovillkorliga delen av straffet inte bör sättas så att verkställighetstiden i anstalt i praktiken kan bli densamma som, eller endast marginellt kortare än, ett i sin helhet ovillkorligt fängelsestraff av samma längd. Detta talar för att den ovillkorliga delen endast bör kunna utgöra en mindre del av den totala strafftiden. Och även oaktat reglerna om villkorlig frigivning bör den ovillkorliga delen av straffet inte vara alltför lång, eftersom syftet med det delvis villkorliga fängelsestraffet i nu diskuterade fall är att undvika en längre anstaltsvistelse när skälen mot en sådan är särskilt starka.

I *flerbrottsfallen* utgör det delvis villkorliga fängelsestraffet ett avsteg från principen att det vid flerfaldig brottslighet ska göras en gemensam straffmätning. Ett sådant avsteg, som alltså är avsett för sådana fall där endast en del av brottsligheten påkallar ett ovillkorligt fängelsestraff, bör bara komma i fråga om det finns starka skäl för det. Om diskrepansen mellan straffvärdet för den brottslighet som påkallar ovillkorligt fängelse och för den brottslighet som inte gör det är liten kan skälen enligt vår uppfattning inte anses tillräcklig starka. Därför bör den ovillkorliga delen av straffet även i flerbrottsfallen alltid vara förhållandevis kort och endast utgöra en mindre del av den totala strafftiden. Tidsgränsen bör därför kunna sättas på samma sätt som i intresseavvägningsfallen, om än av i huvudsak andra skäl.

Sammantaget leder detta till slutsatsen att den ovillkorliga delen av straffet inte ska få överstiga vare sig sex månader eller en viss del av straffets längd. Denna del kan lämpligen sättas till en tredjedel. Det kan i sammanhanget också noteras att även Danmark har en övre gräns för den ovillkorliga delen av straffet om sex månader[87] samt att Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet i sitt betänkande

[86] Jfr SOU 2024:48 s. 334.
[87] Se straffeloven § 58 första stycket.

(SOU 2024:48) har föreslagit att den övre gränsen för 28:3-fängelse höjs till sex månader.[88]

Villkorlig frigivning ska inte ske

Som berörts ovan undantogs 28:3-fängelse uttryckligen från villkorlig frigivning genom en lagändring 1982. Vid den tiden var det allmänpreventiva skäl som låg till grund för påföljdskombinationen och det var delvis också med hänvisning till sådana skäl som undantaget från villkorlig frigivning motiverades.[89] När de allmänpreventiva skälen för påföljdskombinationen slopades genom 1989 års reform behölls dock undantaget från villkorlig frigivning. I lagstiftningsärendet motiverades det med att en annan ordning i vissa fall skulle leda till en kollision mellan kriminalvård i frihet på grund av skyddstillsyn och på grund av villkorlig frigivning samt att fängelsestraffets koppling till skyddstillsynen i 28:3-fallen medför att det inte blir någon straffmätning enligt vanliga grunder.[90]

När det gäller delvis villkorligt fängelse talar redan straffets konstruktion för att någon villkorlig frigivning inte bör ske. Till skillnad från 28:3-fängelset är det här nämligen inte fråga om ett separat fängelsestraff, utan om ett och samma straff där endast en mindre del av det avtjänas ovillkorligt. Den ovillkorliga delen av straffet kommer därmed aldrig att nå upp till den strafftid efter vilken villkorlig frigivning tidigast kan ske, dvs. för närvarande två tredjedelar av den totala strafflängden. Med andra ord kommer den ovillkorliga delen av straffet alltid att ha avtjänats innan villkorlig frigivning enligt de vanliga reglerna hade kunnat bli aktuell. Att den dömde inte friges villkorligt i dessa fall skulle därmed inte bli ett undantag från de vanliga reglerna för villkorlig frigivning utan tvärtom en följd av dem.

Vidare gör sig de skäl som anfördes i samband med 1989 års reform till stöd för att 28:3-fängelse bör vara undantaget från villkorlig frigivning i allt väsentligt gällande även i förhållande till delvis villkorligt fängelse. Om villkorlig frigivning skulle ske från den ovillkorliga delen av straffet, skulle den dömde efter avtjänandet således vara underställd prövotid och kriminalvårdsinsatser med anledning

[88] Se a. betänkande s. 334.
[89] Prop. 1981/82:15 s. 7 f.
[90] Se SOU 1986:14 s. 96. Att det inte blir någon straffmätning enligt vanliga grunder anfördes för övrigt som argument redan i samband med 1982 års lagändring.

både av den villkorliga frigivningen och den villkorliga delen av fängelsestraffet. Förutom att en sådan ordning framstår som onödig – särskilt i sådana fall då tilläggssanktionen bestämts till övervakning – skulle det medföra komplikationer när det gäller hanteringen av misskötsamhet och återfall.[91] Såvitt avser *intresseavvägningsfallen* tillkommer dessutom det skälet att den ovillkorliga delen av straffet inte mäts ut efter vanliga grunder. Åtminstone i dessa fall bör någon villkorlig frigivning därför inte komma i fråga.

När det gäller *flerbrottsfallen* är förhållandena delvis annorlunda. Då bestäms längden på den ovillkorliga delen av fängelsestraffet för det första utifrån vanliga grunder i det avseende som nu är relevant. För det andra syftar inte möjligheten att besluta om delvis villkorligt fängelse här till att ge påföljden ytterligare skärpa, utan tvärtom till att påföljden inte ska bli opåkallat sträng i förhållande till den brottslighet som är aktuell. Detta talar för att den dömde bör bli villkorligt frigiven från den ovillkorliga delen av straffet i dessa fall.

Å andra sidan kvarstår det faktum att en sådan ordning skulle utgöra en avvikelse från de vanliga reglerna för villkorlig frigivning samt innebära en kollision mellan kriminalvård i frihet på grund av villkorlig frigivning och på grund villkorligt fängelse. Framför allt med hänsyn till de komplikationer i fråga om konsekvenserna vid misskötsamhet och återfall som det sistnämnda förhållandet medför, anser vi även här att skälen mot villkorlig frigivning väger över. Det förhållandet att någon villkorlig frigivning inte sker bör i flerbrottsfallen i stället kunna hanteras genom att domstolen tar skälig hänsyn till detta när längden på den ovillkorliga delen av straffet bestäms.

Villkorlig frigivning ska följaktligen inte ske från den ovillkorliga delen av straffet, vare sig i intresseavvägningsfallen eller i flerbrottsfallen. Eftersom detta, som anförts ovan, följer redan av de vanliga reglerna för villkorlig frigivning krävs inte något särskilt undantag för dessa fall. Som framgår av avsnitt 6.5.1 bör det dock i bestämmelsen gällande villkorlig frigivning vid verkställighet av flera fängelsestraff förtydligas att tid för fängelse som verkställs efter en dom där rätten har beslutat att en del av straffet ska vara villkorlig inte ska räknas in i den sammanlagda strafftiden. Som också påpekats i det nyss nämnda avsnittet gäller det dock inte i den situationen att beslutet om villkorlighet i den andra delen har upphävts, eftersom straffet då är ovillkorligt i dess helhet. I den situationen ska alltså hela strafftiden

[91] Jfr SOU 2024:48 s. 334.

beaktas, varvid den del som redan från början var ovillkorlig då kan ha avtjänats tidigare.

Den ovillkorliga delen av straffet ska kunna verkställas genom IÖV

Som beskrivits i avsnitt 5.2.2 kan ett fängelsestraff på högst sex månader under vissa förutsättningar verkställas genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV), s.k. fotboja. IÖV är alltså inte en självständig påföljd, utan en verkställighetsform av fängelse som kan beslutas av Kriminalvården. Som framgår av våra överväganden i avsnitt 6.4.2 anser vi att IÖV även fortsättningsvis bör vara en verkställighetsform av (ovillkorligt) fängelse.

När IÖV infördes som försöksverksamhet 1994 undantogs fängelse som dömts ut med stöd av 28 kap. 3 § brottsbalken från verkställighetsformens tillämpningsområde. Några särskilda skäl för det angavs inte.[92] Undantaget behölls sedan när verkställighetsformen permanentades och har därefter kvarstått, till synes utan att frågan har omprövats.

IÖV infördes i syfte att hitta en form för den straffrättsliga reaktionen som är i princip lika ingripande som verkställighet i anstalt, men som inte är förknippad med de risker för negativa effekter avseende den enskildes utveckling som ett fängelsestraff kan medföra.[93] Institutet vann bred acceptans, har successivt fått ett utvidgat tillämpningsområde och är i dag väl etablerad som verkställighetsform. IÖV har således godtagits som ett tillräckligt ingripande alternativ till fängelse i anstalt – eller med andra ord till ovillkorligt fängelse – på straffnivåer upp till sex månader. Några övertygande skäl till att IÖV inte skulle kunna utgöra ett sådant alternativ när det handlar om en upp till sex månader lång ovillkorlig del av ett fängelsestraff är svåra att se. Till detta kan läggas att IÖV framstår som en särskilt lämplig verkställighetsform just vid delvis villkorligt fängelse, eftersom påföljdsalternativet företrädesvis aktualiseras i fall där de negativa effekterna av ett fängelsestraff i anstalt har bedömts som särskilt påtagliga.

Det kan i sammanhanget uppmärksammas att erfarenheterna av verkställighet med IÖV över lag har varit goda och att verkställig-

[92] Se Ds 1993:100 och prop. 1993/94:184.
[93] Se a. prop. s. 1.

hetsformen är förenad med en lägre återfallsfrekvens än fängelsestraff som avtjänas i anstalt (se avsnitt 5.2.2 under rubriken ”Verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll”). Samtidigt frigör den platser i anstalt som kan användas till mer angelägna fall. Från skyddssynpunkt framstår IÖV således som ett ändamålsenligt och effektivt alternativ till fängelse i anstalt. Numera kan skyddsaspekter och brottsofferhänsyn därtill beaktas vid utformningen av verkställighetens innehåll. I syfte att stärka samhällsskyddet, minska risken för återfall i brott och skydda brottsoffer har Kriminalvården således getts en möjlighet att vid verkställighet med IÖV besluta särskilda föreskrifter om vistelseförbud.[94] Brottsofferhänsyn kan därtill beaktas vid bedömningen av om IÖV överhuvudtaget ska beviljas.[95]

Enligt vår mening får straffet alltså en tillräcklig skärpa även om den ovillkorliga delen av ett delvis villkorligt fängelsestraff verkställs med IÖV, samtidigt som inte obetydliga fördelar står att vinna med en sådan ordning. Vi föreslår därför att den ovillkorliga delen av ett sådant straff ska kunna avtjänas med IÖV. 1 § IÖVL bör följaktligen ändras i enlighet härmed.

6.7 Tilläggssanktionerna till villkorligt fängelse

6.7.1 Allmänt om tilläggssanktionerna

Förslag: Villkorligt fängelse ska som huvudregel förenas med dagsböter, samhällstjänst eller övervakning.

Bedömning: Systemet bör utformas utifrån att samhällstjänst och övervakning är att anse som mer ingripande tilläggssanktioner än böter samt att samhällstjänst och övervakning är att anse som likställda i ingripandegrad.

[94] Se prop. 2021/22:196.
[95] För vidare läsning om förutsättningarna för och innehållet i IÖV hänvisas till avsnitt 5.2.2. under rubriken ”Verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll”.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Dagsböter bör anses som den minst ingripande tilläggssanktionen

Som framgår av avsnitt 6.3 har vi gjort bedömningen att villkorlig dom och skyddstillsyn bör utmönstras ur påföljdssystemet. Flera av de inslag som dessa påföljder inrymmer bör i stället inordnas som tilläggssanktioner till villkorligt fängelse.

Vid utformningen av det nya systemet kan det finnas anledning att göra en rangordning av tilläggssanktionernas ingripandegrad, med utgångspunkt i hur mycket de – typiskt sett – kan antas inverka på den dömdes normala livsföring. I det nuvarande påföljdssystemet är böter en mindre ingripande påföljd än villkorlig dom och skyddstillsyn. Villkorlig dom eller skyddstillsyn som har förenats med dagsböter är i sin tur mindre ingripande än om samma påföljd hade förenats med samhällstjänst. Vår uppfattning är att denna rangordning även i ett system med villkorligt fängelse bör behållas, på så sätt att böter bör betraktas som den minst ingripande tilläggssanktionen. I likhet med vad som i dag gäller beträffande villkorlig dom eller skyddstillsyn som förenas med böter är dagsböter den bötesform som bör komma i fråga. Dagsböter som tilläggssanktion behandlas närmare i avsnitt 6.7.2 och verkställighet av en sådan sanktion i avsnitt 6.7.3.

Samhällstjänst och övervakning bör anses likställda i ingripandegrad

Om villkorligt fängelse med dagsböter inte är tillräckligt ingripande bör en strängare tilläggssanktion kunna väljas. Vi har funnit att den tilltalade i ett sådant fall bör kunna åläggas en skyldighet att under ett visst antal timmar i huvudsak utföra oavlönat arbete. En sådan tilläggssanktion bör benämnas samhällstjänst och kommer till stor del att likna en föreskrift om samhällstjänst vid villkorlig dom eller skyddstillsyn enligt dagens reglering. Samhällstjänst som tilläggssanktion kommer även uppvisa likheter med påföljden ungdomstjänst. Innebörden av en samhällstjänstsanktion behandlar vi närmare i avsnitt 6.7.4 och verkställighet av en sådan sanktion i avsnitt 6.9. Redan här kan vi dock konstatera att samhällstjänst i vissa fall kan vara en mindre lämplig tilläggssanktion med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden. Det gäller exempelvis om den tilltalade saknar arbetsförmåga till följd av sjukdom eller har ett aktivt missbruk som

gör att han eller hon bedöms sakna förutsättningar att genomföra samhällstjänst. Enligt vårt förslag ska samhällstjänst inte få väljas som tilläggssanktion om en sådan sanktion är olämplig för den tilltalade. Även bortsett från fall där samhällstjänst framstår som olämpligt kan omständigheterna vara sådana att en sanktion som mer är inriktad på stöd eller kontroll är att föredra. Vår bedömning är att en sådan tilläggssanktion bör benämnas övervakning. Övervakningssanktionens innehåll bör i princip motsvara innehållet i en skyddstillsyn enligt den nuvarande ordningen. Till skillnad från vad som nu gäller, i förhållandet mellan en villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst och en skyddstillsyn utan en sådan föreskrift, bör dock övervakning och samhällstjänst betraktas som likställda i ingripandegrad. Som vi återkommer till i avsnitt 6.9 kommer övervakning som tilläggssanktion i större utsträckning än dagens skyddstillsyn vara differentierad i förhållande till brottets allvar. Detta genom att den som fått en övervakningssanktion, om det villkorliga fängelsestraffet är sex månader eller längre, som utgångspunkt också ska vara föremål för s.k. helghemarrest eller andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten. En annan skillnad i förhållande till dagens skyddstillsyn är att särskilda föreskrifter endast ska kunna beslutas av Kriminalvården och alltså inte av domstolen i brottmålet. Vidare innebär vårt förslag att samhällstjänst och övervakning görs utbytbara på så sätt att Kriminalvården i vissa fall kan besluta att en utdömd samhällstjänstsanktion ska ersättas av att den dömde ställs under övervakning. Innebörden av övervakning som tilläggssanktion beskrivs närmare i avsnitt 6.7.5 och verkställighet av en sådan sanktion i avsnitt 6.9.

Valet mellan samhällstjänst och övervakning bör göras av domstol

Med utgångspunkten att samhällstjänst och övervakning är likställda i ingripandegrad och i viss mån utbytbara – samt mot bakgrund av att det är Kriminalvården och inte domstolen i brottmålet som ska besluta om särskilda föreskrifter vid övervakning – hade det kunnat övervägas om det helt skulle överlåtas åt Kriminalvården att besluta om innehållet i en tilläggssanktion som inte utgörs av dagsböter. En sådan reglering skulle ligga väl i linje med vår tidigare redovisade uppfattning att frågor som har att göra med den tilltalades personliga förhållanden lämpar sig bättre för att avgöras av Kriminalvården på

verkställighetsstadiet än av domstolen i brottmålsprocessen. Kriminalvården skulle då inte behöva utföra en personutredning förrän det står klart att den tilltalade döms till villkorligt fängelse med en strängare tilläggssanktion än böter. En sådan tilläggssanktion skulle exempelvis kunna benämnas ”frivårdssanktion”. Med en ordning av det slaget skulle beslutsunderlaget kunna bli mera fullständigt och brottmålsprocessen inte tyngas av frågor som har att göra med den tilltalades personliga förhållanden. Som nämnts i bl.a. avsnitt 6.4.4 kan en minskad betydelse av sådana förhållanden på domsnivå bidra till att principerna om proportionalitet och ekvivalens kan upprätthållas vid påföljdsbestämningen.

Även med hänsyn till de nu redovisade argumenten har vi funnit att beslutanderätten avseende innehållet i en tilläggssanktion som ska verkställas i Kriminalvårdens regi inte helt bör överlåtas till myndigheten själv. Enligt vår uppfattning finns det nämligen tydliga fördelar med att i vart fall huvudinriktningen för sanktionens innehåll beslutas på domsnivå. En sådan ordning medför för det första att innebörden av det villkorliga fängelsestraffet kan bli mer begriplig och förutsebar för den dömde och även för eventuella brottsoffer och människor i allmänhet. För det andra är det, med hänsyn till Sveriges åtaganden enligt olika internationella konventioner med förbud mot tvångsarbete, en fördel att samhällstjänstsanktion beslutas just av domstol (jfr avsnitt 6.7.4). Att det redan på domsnivå görs skillnad mellan samhällstjänst och övervakning kan dessutom, för det tredje, medföra att tillämpningsområdet för villkorligt fängelse kan utsträckas på ett sätt som vi bedömer önskvärt. Det sammanhänger med vårt förslag att ett villkorligt fängelsestraff ska kunna förenas med mer än en tilläggssanktion om det i vissa situationer behövs för att skärpa ingripandegraden. Kombinationsmöjligheten – som alltså kan avse bl.a. samhällstjänst och övervakning – medför att villkorligt fängelse kan användas i fall där straffet annars hade behövt vara ovillkorligt och motverkar på så sätt tröskeleffekter i systemet. En ändamålsenlig användning av kombinationer på domsnivå förutsätter, enligt vår uppfattning, att det redan på den nivån finns en uppdelning inte bara mellan dagsböter som tilläggssanktion och en tilläggssanktion som verkställs i Kriminalvårdens regi, utan också att det görs en åtskillnad mellan samhällstjänst och övervakning. Att kombinationsmöjligheten i stället skulle innebära att domstolen som tilläggssanktion beslutar om ”dubbel frivårdssanktion” eller liknande bedömer vi inte som

lämpligt. Inte heller framstår det som en lämplig ordning att domstolen skulle ha möjlighet att välja om den själv ska bestämma tilläggssanktionen eller överlämna den frågan till Kriminalvården.

I avsnitt 6.8 behandlar vi frågan om hur domstolen ska välja tilläggssanktion.

6.7.2 Dagsböter som tilläggssanktion

Förslag: Villkorligt fängelse får förenas med en skyldighet att betala dagsböter. Antalet dagsböter ska bestämmas till lägst 30 och högst 200.

Skälen för vårt förslag

Allmänt om dagsböter som tilläggssanktion

Som framgått av det föregående avsnittet innebär vårt förslag att dagsböter ska vara den minst ingripande tilläggssanktionen. En sådan sanktion får väljas om den kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till straffets längd, brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet (se vidare avsnitt 6.8.1).

Till skillnad från vad som gäller i dag när villkorlig dom eller skyddstillsyn förenas med dagsböter kommer dagsböter som utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse inte vara ett självständigt straff. Om den dömde inte betalar böterna kan han eller hon under vissa omständigheter i stället åläggas en annan tilläggssanktion och om inte heller den nya sanktionen fullgörs kan det villkorliga fängelsestraffet behöva avtjänas enligt vad som gäller för ovillkorliga fängelsestraff (se vidare avsnitt 6.10). Vid beslut om en ny tilläggssanktion kommer skyldigheten att betala böterna försvinna. Vidare kommer rätten vid upphävande av beslut om att fängelsestraffet ska vara villkorligt ha att beakta om en del av böterna har betalats.

I det nuvarande påföljdssystemet kan villkorlig dom med dagsböter användas vid straffmätningsvärden på uppemot ett år. Av avsnitt 6.6 framgår att vi inte föreslår någon lagstadgad gräns för hur långa fängelsestraff som kan förklaras villkorliga, men att vår uppfattning är att det endast undantagsvis bör bli aktuellt vid straff som uppgår till ett år eller mer. Vi har övervägt om det finns anledning att be-

gränsa användningen av dagsböter som tilläggssanktion till villkorliga fängelsestraff som understiger en viss längd som är kortare än elva månader. En sådan begränsning skulle ligga väl i linje med att dagsböter som tilläggssanktion ska anses som mindre ingripande än samhällstjänst och övervakning. Begränsningen skulle kunna tydliggöra att svårare brott möts av strängare reaktioner än brott som är mindre allvarliga och på sätt stärkta proportionalitetsprincipens genomslag. Den skulle också kunna innebära att tröskeln mellan villkorligt och ovillkorligt fängelse minskar.

Att begränsa användningen av dagsböter som tilläggssanktion till en viss strafflängd som understiger elva månader skulle samtidigt medföra att vägen till ovillkorligt fängelse kan bli väl kort vid återfall i brott, om den tilltalade tidigare har dömts till villkorligt fängelse som på grund av straffets längd förenats med en strängare tilläggssanktion än böter. Vidare måste frågan om en begränsning ses i ljuset av att straffnivåerna för många brott kan förväntas höjas till följd av de ändringar av straffskalorna och reglerna för straffmätningen som vi föreslår. Det måste också beaktas att villkorligt fängelse i sig kommer vara en strängare påföljd än dagens villkorliga dom, eftersom det döms ut ett fängelsestraff, om än villkorligt. De nämnda förhållandena talar för att det även fortsättningsvis bör kunna ske en förhållandevis långtgående privilegiering av förstagångsförbrytare.

Vid en samlad bedömning har vi stannat för att användningen av dagsböter som tilläggssanktion inte bör begränsas till villkorliga fängelsestraff som understiger en viss längd som är kortare än elva månader. Om varken brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet påkallar en strängare sanktion ska alltså dagsböter i de flesta fall kunna väljas som tilläggssanktion om det i och för sig finns förutsättningar för villkorligt fängelse. När det undantagsvis, på grund av synnerliga skäl, beslutas att ett fängelsestraff ska vara villkorligt trots att straffet uppgår till eller överstiger ett år krävs det emellertid som utgångspunkt att en strängare tilläggssanktion väljs (se avsnitt 6.6.4).

Villkorligt fängelse bör kunna förenas med skyldighet att betala lägst 30 och högst 200 dagsböter

Den grundläggande konstruktionen att ett visst antal dagsböter ska bestämmas och varje dagsbot fastställas till ett visst belopp i kronor bör gälla också när dagsböter används som tilläggssanktion till villkorligt fängelse. Vidare bör beräkningen av dagsbotsbeloppet inte skilja sig från den beräkning som ska göras när dagsböter döms ut som ett självständigt straff (25 kap. 2 § andra stycket brottsbalken).

Enligt den nuvarande regleringen kan villkorlig dom och skyddstillsyn förenas med mellan 30 och 200 dagsböter. Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår i sitt betänkande (SOU 2024:48) att maximiantalet ska höjas till 250. Förslaget i den delen är en följd av att den nämnda utredningen föreslår att allmänt fängelseminimum ska höjas från 14 dagar till en månad samt att allmänt bötesmaximum därav ska höjas för att minska den lucka som annars anges kunna uppstå i straffmätningen mellan böter och fängelse. När det gäller bötesstraff i kombination med villkorlig dom anges i det nämnda betänkandet att höjningen är avsedd att utöka tillämpningsområdet för villkorlig dom något eftersom det tillgängliga utrymmet för påföljdsalternativet ökar i och med att det blir möjligt att döma ut ett högre bötesstraff i kombination med villkorlig dom.[96]

Som framgår av avsnitt 7.7.1 föreslår även vi att allmänt fängelseminimum höjs till en månad. Vi föreslår däremot inte någon höjning av allmänt bötesmaximum, eftersom de nuvarande nivåerna för antalet dagsböter som kan dömas ut framstår som väl avvägda även i det reformerade påföljdssystem som vi föreslår. Vidare har vi funnit att inte heller bötesmaximum när böter används som gemensamt straff för flera brott bör ändras (se avsnitt 10.8.8). Således är vår uppfattning att antalet dagsböter fortfarande ska kunna bestämmas till högst 150 vid enstaka brott och högst 200 vid flerfaldig brottslighet.

Som framgått i det föregående är tillämpningsområdet för villkorligt fängelse med dagsböter – sett till straffmätningsvärdet – tänkt att i huvudsak motsvara tillämpningsområdet för villkorlig dom och dagsböter. Visserligen kommer det i undantagsfall, om det finns synnerliga skäl, kunna beslutas att ett fängelsestraff ska vara villkorligt trots att straffet uppgår till eller överstiger ett år. Som vi har nämnt ovan kommer det dock i en sådan situation som utgångspunkt krävas

[96] Se SOU 2024:48 s. 512 och 963.

att straffet förenas med en tilläggssanktion som är mer ingripande än dagsböter.

Mot den angivna bakgrunden har vi funnit att villkorligt fängelse – i likhet med vad som i dag gäller vid villkorlig dom – bör kunna förenas med skyldighet att betala lägst 30 och högst 200 dagsböter.

För det fall att regeringen väljer att gå vidare med det nämnda förslaget i SOU 2024:48 om att allmänt bötesmaximum ska höjas till 250, kan det emellertid finnas anledning att överväga motsvarande höjning av det maximala antalet dagsböter som villkorligt fängelse kan förenas med.

Hur antalet dagsböter bör bestämmas

Som framgår av avsnitt 5.2.2 fastställs ofta antalet dagsböter vid villkorlig dom med utgångspunkt i brottslighetens straffmätningsvärde och med beaktande även av dess art. I den juridiska litteraturen har olika modeller för bestämmande av antalet dagsböter, beroende på brottets art i det enskilda fallet, presenterats.[97] Dessa tabeller har fått stort genomslag i praktiken. När det gäller brott som inte är av sådan art att det finns skäl för fängelse utgår tabellerna från att det lägsta antalet dagsböter (30) används vid straffmätningsvärden som motsvarar 14 dagars fängelse och det högsta antalet (200) vid straffmätningsvärden som motsvarar elva månaders fängelse. Tabellerna utgår också från att det snabbare blir aktuellt med ett betydligt högre antal dagsböter vid artbrott än vad som är fallet vid brott som inte är artbrott. Det innebär att brottets straffmätningsvärde inte är ensamt avgörande, utan att antalet dagsböter bestäms på olika sätt för brott med samma straffmätningsvärde, beroende på hur starkt brottets art gör sig gällande.

Som beskrivs närmare i avsnitt 6.6.2 föreslår vi att domstolen vid straff som är kortare än sex månader ska kunna beakta brottslighetens art genom valet av en strängare tilläggssanktion. Är straffet sex månader eller längre bör som regel ett ovillkorligt fängelsestraff dömas ut om brottsligheten är av sådan art att den minskar utrymmet för en privilegiering. Förslaget bygger på en förändrad syn på artbrott där brottets ”artkaraktär” i högre grad ses som en antingen-eller-fråga än en egenskap som kan mätas och graderas. Om domstolen finner

[97] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 535 ff.

att brottsligheten är av sådan art att den minskar utrymmet för en privilegiering bör villkorligt fängelse endast dömas ut om straffet understiger sex månader och under förutsättning att samhällstjänst eller övervakning väljs som tilläggssanktion. En följd av förslaget är alltså att villkorligt fängelse med endast dagsböter som tilläggssanktion inte kommer vara aktuellt vid brott som anses vara av ovan angiven art och att någon särskild bedömning av brottets ”artvärde” i princip inte ska göras. På så sätt kommer brottslighetens art att påverka valet av påföljd i vid mening, men däremot inte ingripandegraden i den valda påföljden. Mot den bakgrunden bör antalet dagsböter uteslutande fastställas efter det villkorliga fängelsestraffets längd.

Förhållandet mellan antalet dagsböter och strafflängden bör enligt vår uppfattning inte regleras i lag. När antalet ska bestämmas bör nuvarande praxis avseende antal dagsböter vid villkorlig dom för icke artbrott kunna tjäna som utgångspunkt, samtidigt som vissa justeringar får göras med anledning av att allmänt fängelseminimum höjs till en månad (se vidare författningskommentaren till 27 kap. 1 § brottsbalken). Hur många dagsböter som ska dömas ut i de fall där straffet, för att ingripandegraden ska skärpas, förenas med mer än en tilläggssanktion får avgöras av domstolen efter vad som är skäligt i det enskilda fallet.

Om dagsböter undantagsvis väljs som tilläggssanktion vid delvis villkorligt fängelse (jfr avsnitt 6.6.5) bör antalet dagsböter bestämmas efter längden av straffet i den del som det förklaras villkorligt.

Särskilt om beaktande av ett frihetsberövande när antalet dagsböter bestäms

En särskild fråga är om det förhållandet att den tilltalade varit frihetsberövad med anledning av misstanke om brott som prövats i målet eller som påföljden avser bör kunna inverka på hur antalet dagsböter som ett villkorligt fängelsestraff ska förenas med bestäms.

I det nuvarande påföljdssystemet kan ett sådant frihetsberövande – både när det gäller böter som självständig påföljd och som tilläggspåföljd till villkorlig dom – ha betydelse för om, eller i vilken utsträckning, den tilltalade ska åläggas böter. Av 3 § andra stycket lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande (tillgodoräknandelagen) framgår att rätten när den dömer till böter, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning får besluta att påföljden

ska anses *helt eller delvis verkställd* genom frihetsberövandet. Enligt rättsfallet ”Dagsböter och frihetsberövande” NJA 1989 s. 12, som gällde motsvarande bestämmelse i den numera upphävda 33 kap. 6 § brottsbalken, bör som ett riktmärke kunna gälla att ett dygns frihetsberövande motsvarar tio dagsböter. Har böter dömts ut i förening med annan påföljd ska dessa däremot normalt inte anses verkställda med stöd av den nu behandlade bestämmelsen, utan avräkning sker i stället för det fall påföljden undanröjs.[98] Om påföljden bestämts till villkorlig dom kan rätten emellertid avstå från att förena domen med böter med stöd av 30 kap. 8 § brottsbalken eller bestämma dagsböterna till ett lägre antal än annars. Det senare följer dock inte av någon särskild bestämmelse, utan av det förhållandet att bötesstraff som tillägg till villkorlig dom tillämpas oberoende av straffskalan för det aktuella brottet och – liksom den villkorliga domen som sådan – i princip inte ger uttryck för någon straffmätning, även om antalet dagsböter i praktiken normalt bestäms med utgångspunkt i brottets svårhet (jfr avsnitt 6.8.3).[99] På motsvarande sätt bör det vara möjligt att förena ett villkorligt fängelsestraff med ett lägre antal dagsböter på grund av att den tilltalade varit frihetsberövad med anledning av brott som prövats i målet eller som påföljden avser, i den mening som avses i 2 § tillgodoräknandelagen. I likhet med vad som gäller för dagsböter som tilläggspåföljd till villkorlig dom kräver detta ingen särskild lagreglering, utan följer av motsvarande förhållanden som i dessa fall. Det riktmärke som i dag tillämpas vid bedömningen av om ett bötesstraff ska anses helt eller delvis verkställt genom frihetsberövandet enligt 3 § andra stycket tillgodoräknandelagen bör kunna användas även i detta sammanhang. Ett dygns frihetsberövande bör således kunna ge ett avdrag med tio dagsböter.

Frågan om domstolen helt bör kunna avstå från att förena ett villkorligt fängelsestraff med dagsböter med anledning av ett frihetsberövande behandlas i avsnitt 6.8.3.

Det bör framhållas att om ett frihetsberövande redan har åberopats som skäl för att helt eller delvis göra straffet villkorligt (jfr avsnitt 6.6.4 och 6.6.5) bör det inte också beaktas när antalet dagsböter bestäms. Detsamma gäller om ett frihetsberövande medför att dagsböter väljs som tilläggssanktion, trots att en sådan sanktion inte kan

[98] Jfr NJA II 1973 s. 220.
[99] Jfr Borgeke & Forsgren, a.a., s. 535 f. och Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 30 kap. 8 §.

anses tillräckligt ingripande (jfr avsnitt 6.8.3 och 28 kap. 19 § brottsbalken i författningsförslaget).

Om beslutet om villkorlighet senare upphävs innebär däremot inte det förhållandet att domstolen har beaktat ett frihetsberövande vid bestämmande av antalet dagsböter att den dömde kan sägas redan ha tillgodoräknats tiden för frihetsberövandet som verkställighet av fängelsestraffet (jfr 2 § andra stycket tillgodoräknandelagen).

6.7.3 Verkställighet av dagsböter som tilläggssanktion

Förslag: Dagsböter som utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse ska verkställas enligt bötesverkställighetslagen (1979:189). Den femåriga preskriptionstiden för böter ska omfatta även sådana böter som dömts ut som tilläggssanktion till villkorligt fängelse.

Böterna ska dock inte kunna förvandlas till fängelse på samma sätt som fristående bötesstraff. Nödvändiga följdändringar görs därför i 22 § bötesverkställighetslagen. I den paragrafen görs även mindre ändringar av språklig och redaktionell natur. Med anledning av införandet av ett system med villkorligt fängelse görs också nödvändiga följdändringar i 15 § bötesverkställighetslagen.

Skälen för vårt förslag

Dagsböter som tilläggssanktion är en del av det villkorliga fängelsestraffet

Enligt den nuvarande regleringen hör dagsböter som döms ut i förening med villkorlig dom eller skyddstillsyn inte till den dömdes åligganden enligt de sistnämnda påföljderna, utan betraktas som ett självständigt straff. Underlåtenhet att betala böterna i sådana fall kan därför inte leda till undanröjande av den villkorliga domen eller skyddstillsynen. Verkställigheten av sådana bötesstraff följer i stället helt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen. Det innebär att den dömde, om han eller hon inte frivilligt betalar det bötesbelopp som dömts ut, blir föremål för indrivning. Om inte heller indrivning leder till full betalning kan böterna förvandlas till fängelse, om förutsättningarna i 15 § bötesverkställighetslagen är uppfyllda.

Dagsböter som tilläggssanktion till villkorligt fängelse enligt vårt förslag bör däremot betraktas som en del av det villkorliga fängelsestraffet. Eftersom villkorligheten förutsätter bl.a. fullgörande av den utdömda tilläggssanktionen framstår det också som naturligt att underlåtenhet att betala böter som tilläggssanktion i förlängningen kan leda till att det utdömda fängelsestraffet måste avtjänas ovillkorligt.

Tilläggssanktionen bör i första hand verkställas genom uppbörd och indrivning

Att dagsböter som tilläggssanktion till villkorligt fängelse är en del av det villkorliga fängelsestraffet talar för att en sådan sanktion i verkställighetshänseende inte fullt ut bör likställas med böter som döms ut som självständig påföljd.

Samtidigt bör det beaktas att böter kan drivas in tvångsvis och att det finns ett exekutionsväsende som har till uppgift att säkerställa verkställigheten av bötesstraff när det finns tillgångar att betala dem med. Den ordningen möjliggör också nedläggning av bötesverkställigheten i vissa fall där det finns särskilda skäl av social natur (jfr 12 § bötesverkställighetslagen), vilket framstår som önskvärt även i det system som vi föreslår. Mot denna bakgrund – och för att inte systemet onödigtvis ska kompliceras – har vi funnit att verkställighet av böter som utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse i första hand bör hanteras enligt den ordning för uppbörd och indrivning som gäller för självständiga bötesstraff. Vi föreslår därför att det i den inledande paragrafen i lagen om villkorligt fängelse anges att bestämmelser om verkställighet av dagsböter som tilläggssanktion till villkorligt fängelse finns i bötesverkställighetslagen. Vidare föreslår vi att det görs ett tillägg i 35 kap. 7 § brottsbalken som innebär att den femåriga preskriptionstiden för böter även gäller sådana böter som dömts ut som tilläggssanktion till villkorligt fängelse. Om böterna inte undanröjs och ersätts av en annan tilläggssanktion enligt vad vi föreslår i avsnitt 6.10.1 ska alltså indrivningsåtgärder kunna fortgå som längst till dess att fem år har förflutit sedan det villkorliga fängelsestraffet fick laga kraft.

Böterna bör dock inte kunna förvandlas till fängelse på samma sätt som fristående bötesstraff

Även om utgångspunkten alltså ska vara att böterna verkställs enligt bötesverkställighetslagen har vi – som utvecklas närmare i avsnitt 6.10.1 – funnit att bristande betalning i vissa fall bör kunna leda till att böterna undanröjs och den dömde åläggs en annan tilläggssanktion. Böterna ska däremot inte kunna förvandlas till fängelse på samma sätt som fristående bötesstraff. Vi föreslår att detta tydliggörs dels i 25 kap. 8 § brottsbalken genom att det förs in ett nytt tredje stycke i paragrafen som erinrar om att det i 27 kap. 4 § finns särskilda bestämmelser om undanröjande av böter som dömts ut som tilläggssanktion till ett villkorligt fängelsestraff, dels i 22 § bötesverkställighetslagen genom att det anges att böter som utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse inte får förvandlas. I den sistnämnda paragrafen görs även mindre ändringar av språklig och redaktionell natur.

Som en följd av vårt förslag om införande av ett system med villkorligt fängelse föreslår vi också att det i 15 § första stycket bötesverkställighetslagen tydliggörs att bötesförvandling innebär att böter förvandlas till fängelse som inte är villkorligt.

6.7.4 Samhällstjänst som tilläggssanktion

Förslag: Villkorligt fängelse får förenas med skyldighet att utföra samhällstjänst i lägst 40 och högst 300 timmar.

Bedömning: Någon form av lämplighetskrav bör gälla, men samtycke från den tilltalades sida bör inte i sig vara en förutsättning för samhällstjänst som tilläggssanktion.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Antalet timmar samhällstjänst

Som vi har beskrivit i avsnitt 5.2.2 kan innehållet i en villkorlig dom eller en skyddstillsyn enligt den nuvarande regleringen skärpas genom att påföljden förenas med en föreskrift om samhällstjänst. En sådan föreskrift innebär skyldighet för den dömde att utföra oavlönat

arbete under viss tid, lägst 40 och högst 240 timmar, och förutsätter att den tilltalade samtycker till att påföljden förenas med en sådan föreskrift. Därutöver krävs att en föreskrift om samhällstjänst är lämplig med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter.

Tillämpningsområdet för samhällstjänst omfattar i dag fall där påföljden annars skulle ha bestämts till fängelse på grund av brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet. Samtidigt förutsätts i allmänhet att straffmätningsvärdet understiger ett år. När det är brottslighetens art som talar för fängelse anses den gränsen sänkas till sex månader eller lägre, beroende på hur högt det s.k. artvärdet är.[100] När rätten meddelar föreskrift om samhällstjänst ska den ange i domslutet hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut om fängelse hade valts som påföljd. Enligt praxis bestäms antalet timmar samhällstjänst i allmänhet efter det alternativa fängelsestraffets längd. Det förhållandet att villkorlig dom i praktiken är en mindre ingripande påföljd än skyddstillsyn har dock medfört att antalet timmar i allmänhet sätts något högre vid villkorlig dom. Som framgår av avsnitt 5.2.2 (tabell 5.1) har således ett alternativstraff på en månads fängelse kommit att motsvaras av 40 timmar samhällstjänst vid skyddstillsyn och 50 timmar samhällstjänst vid villkorlig dom. Det maximala antalet timmar samhällstjänst (240) döms ut om alternativstraffet är tio eller elva månader vid villkorlig dom och om alternativstraffet är elva månader vid skyddstillsyn.

Enligt vårt förslag ska samhällstjänst kunna användas som tilläggssanktion till villkorligt fängelse om det med hänsyn till straffets längd, brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet inte är tillräckligt att straffet förenas med dagsböter. För artbrott ska dock som regel ett ovillkorligt fängelsestraff dömas ut om straffet är sex månader eller längre. I övrigt utgår förslaget från att villkorligt fängelse i sig endast undantagsvis bör kunna bli aktuellt vid straff som uppgår till eller överstiger ett år. Tillämpningsområdet för samhällstjänst i det nya systemet kommer alltså i första hand att omfatta dels fall där brottets art talar mot en privilegiering av den tilltalade men straffet understiger sex månader, dels fall där den tilltalades tidigare brottslighet talar mot en sådan privilegiering men straffet understiger ett år. Enligt vårt förslag ska dock villkorligt fängelse i undantagsfall – om det finns synnerliga skäl – kunna bli aktuellt även om straffet är ett år eller längre. Det gäller särskilt om den dömde ska verkställa

[100] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 517 ff.

en del av straffet enligt vad som gäller för fängelsestraff som inte är villkorliga (delvis villkorligt fängelse). Avsikten är att samhällstjänst ska kunna användas också i sådana undantagssituationer där villkorligt fängelse döms ut trots att straffet inte understiger ett år. Detta talar för att det maximala antalet timmar samhällstjänst som villkorligt fängelse kan förenas med bör vara högre än det maximala antalet timmar samhällstjänst vid villkorlig dom och skyddstillsyn.

Som framgått av avsnitt 5.2.2 var såväl frivårdshandläggare som kontaktpersoner som intervjuades i Brås studie om samhällstjänst som presenterades 2012 (Brå rapport 2012:4) i princip positiva till att utöka samhällstjänstens längd. Frivårdshandläggarna var dock tveksamma till hur det skulle kunna lösas praktiskt, eftersom deras uppfattning var att det är svårt att hitta föreningar och arbetsplatser som kan erbjuda längre och ändå bra placeringar. Många arbetsplatser som erbjuder samhällstjänstplaceringar är dessutom säsongsberoende och har inte öppet under långa perioder. Frivårdshandläggarna trodde heller inte att alla klienter skulle klara av fler timmar samhällstjänst. Både frivårdspersonal och kontaktpersoner tog upp att motivationen ofta börjar svacka efter en längre tid med samhällstjänst, vilket leder till att fler börjar missköta sig. Mot denna bakgrund bedömer vi att det maximala antalet timmar vid samhällstjänst som tilläggssanktion till villkorligt fängelse inte i alltför hög utsträckning bör överstiga nuvarande 240.

När antalet timmar samhällstjänst ska bestämmas bör ledning kunna hämtas i det i praxis utarbetade förhållandet mellan antalet timmar samhällstjänst och det alternativa fängelsestraffets längd vid skyddstillsyn. Praxis avseende antal timmar samhällstjänst vid villkorlig dom framstår som mindre lämplig att utgå från. Det beror dels på att villkorligt fängelse i sig kommer vara en strängare påföljd än villkorlig dom, dels på att samhällstjänst som tilläggssanktion till villkorligt fängelse kommer vara förenad med vissa övervaknings- och kontrollinslag som inte finns vid villkorlig dom (se avsnitt 6.9.3–6.9.7). Det sagda innebär att en månads villkorligt fängelse som utgångspunkt bör förenas med 40 timmar samhällstjänst och att antalet timmar sedan ökar med 20 för varje månad som fängelsestraffets längd ökar. I de undantagsfall där villkorligt fängelse används trots att straffet är ett år eller längre och samhällstjänst väljs som tilläggssanktion bör antalet timmar vara högre än 240. Samtidigt framstår det som rimligt att antalet timmar i det sistnämnda skiktet inte tillåts öka lika mycket

för varje månad som straffets längd ökar, eftersom vi har funnit att det maximala antalet timmar inte i alltför hög utsträckning bör överstiga 240. En lämplig övre gräns för de fallen skulle kunna vara 300 timmar. Vi har därför stannat för att föreslå att villkorligt fängelse får förenas med skyldighet att utföra samhällstjänst i lägst 40 och högst 300 timmar.

Förhållandet mellan antalet timmar samhällstjänst och det villkorliga fängelsestraffets längd bör enligt vår uppfattning inte regleras i lag. Som nyss anförts bör nuvarande praxis när det gäller skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst kunna tjäna som utgångspunkt när antalet timmar ska bestämmas. Hur många timmar samhällstjänst som ska dömas ut om straffet är ett år eller längre bör avgöras av domstolen med utgångspunkt i straffets längd i det enskilda fallet. Om straffet förenas med ytterligare en tilläggssanktion (eller undantagsvis två ytterligare sanktioner) bör antalet timmar samhällstjänst bestämmas så att sanktionerna tillsammans framstår som tillräckligt ingripande.

Vid delvis villkorligt fängelse bör antalet timmar samhällstjänst bestämmas efter längden av straffet i den del som det förklaras villkorligt.

Särskilt om beaktande av ett frihetsberövande när antalet timmar samhällstjänst bestäms

Beträffande vissa påföljder finns en möjlighet för domstolen att besluta påföljden ska anses helt eller delvis verkställd genom att den tilltalade under en sammanhängande tid av minst 24 timmar varit frihetsberövad med anledning av brott som prövats i målet eller som påföljden avser (se 3 § tillgodoräknandelagen). Någon möjlighet att anse en föreskrift om samhällstjänst helt eller delvis verkställd till följd av ett frihetsberövande finns däremot inte. Ett frihetsberövande ska, enligt vad Högsta domstolen slagit fast i rättsfallet ”Samhällstjänst och frihetsberövande” NJA 2012 s. 968, inte heller inverka på antalet timmar samhällstjänst. Avräkning får i stället ske för det fall påföljden senare undanröjs (se 2 § tillgodoräknandelagen).

Denna ordning kan kritiseras för att avräkningen endast kommer den dömde till godo om han eller hon missköter påföljden och kan således sägas missgynna den som faktiskt sköter sig. I det system som vi föreslår finns det därför anledning att överväga om ett frihetsberövande bör kunna beaktas genom att ett lägre antal timmar sam-

hällstjänst bestäms när domstolen förenar ett villkorligt fängelsestraff med en sådan sanktion. En invändning som kan framföras mot en sådan möjlighet är att för det fall att beslutet om villkorlighet senare upphävs på grund av att den dömde allvarligt brutit mot sina skyldigheter till följd av samhällstjänstsanktionen, kommer den dömde vid den verkställighet som ska ske enligt vad som gäller för ovillkorliga fängelsestraff att tillgodoräknas frihetsberövandet såsom avtjänad tid (se författningsförslaget till 2 § tillgodoräknandelagen). Om frihetsberövandet därutöver kan beaktas när antalet timmar samhällstjänst bestäms kan det därför framstå som att detta räknas den dömde till godo i flera led. Längden av ett villkorligt fängelsestraff skulle dock inte påverkas av att antalet samhällstjänsttimmar sätts ned. Det innebär att om domstolen i samband med upphävande av villkorligheten fastställer en tid som ska avräknas med anledning av att den dömde har fullgjort delar av samhällstjänstsanktionen, skulle den avräkningen göras från den ursprungligen utdömda strafftiden, oberoende av om antalet timmar samhällstjänst i domen sattes ned på grund av frihetsberövandet. Mot den bakgrunden kommer frihetsberövandet – även om det kan få betydelse i flera led – inte att räknas den dömde dubbelt till godo. Det sagda kan illustreras med följande exempel.

> A döms till villkorligt fängelse i sex månader med samhällstjänst. På grund av att A varit anhållen/häktad i målet under 20 dagar bestäms antalet timmar samhällstjänst i domen till 120 (i stället för 140 som det annars hade bestämts till). Beslutet om villkorlighet upphävs senare på grund av att A på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter till följd av samhällstjänsten. Dessförinnan hade A dock utfört 40 samhällstjänsttimmar. I beslutet om upphävande fastställer rätten därför att två månader ska avräknas från fängelsestraffet med anledning av vad A har fullgjort av samhällstjänstsanktionen (se vidare avsnitt 6.10.6). Denna avräkning görs från det ursprungligen utdömda straffet på sex månader, oberoende av att antalet timmar samhällstjänst i domen sattes ned på grund av den tid som A varit frihetsberövad. Det innebär att A ska avtjäna fyra månader enligt vad som gäller för ovillkorliga fängelsestraff. Vid den verkställigheten kommer de 20 dagar som A varit frihetsberövad att tillgodoräknas A såsom avtjänad tid.

Av exemplet framgår alltså att en möjlighet för domstolen att beakta ett frihetsberövande när antalet timmar samhällstjänst bestäms inte skulle leda till att frihetsberövandet dubbelbeaktas till följd av den avräkning som görs vid den (ovillkorliga) verkställighet som blir aktuell om beslutet om villkorlighet senare upphävs.

En andra invändning mot en möjlighet att beakta ett frihetsberövande vid bestämmande av antalet timmar samhällstjänst kan vara att det då brister i likabehandling i förhållande till den som fått övervakning som tilläggssanktion, eftersom domstolen inte ska kunna ändra innehållet i en sådan sanktion till följd av ett eventuellt frihetsberövande. Som vi återkommer till i avsnitt 6.9.12 föreslår vi dock att det är den strafftid som återstår om tiden för ett eventuellt frihetsberövande tillgodoräknas den dömde som avtjänad tid som ska avgöra om en utdömd övervakningssanktion ska förenas med helghemarrest (eller andra likande inskränkningar i den dömdes rörelsefrihet) och i så fall under hur lång tid. På så sätt kommer alltså även ingripandegraden i en övervakning vid längre strafftider att lindras med anledning av att den dömde varit frihetsberövad. Den skillnad som vid kortade strafftider visserligen kan uppstå i förhållande till en övervakningssanktion bör, enligt vår uppfattning, kunna accepteras. Detta eftersom innehållet i övervakningen – bortsett från helghemarrest och andra likande inskränkningar i rörelsefriheten, vilka används för att skärpa ingripandegraden i sanktionen – styrs av den dömdes behov av stöd och kontroll, och inte av det villkorliga fängelsestraffets längd.

En tredje invändning som kan framföras mot en ordning där ett frihetsberövande tillåts inverka på antalet samhällstjänsttimmar är att ett frihetsberövande i vissa fall kan beaktas som skäl för att överhuvudtaget göra straffet helt eller delvis villkorligt (jfr avsnitt 6.6.4 och 6.6.5) och att den dömde därigenom redan kan sägas ha fått tillgodoräkna sig frihetsberövandet. I likhet med vad vi har funnit när det gäller bestämmande av antalet dagsböter när dagsböter väljs som tilläggssanktion (se avsnitt 6.7.2) är vår uppfattning att om ett frihetsberövande redan har åberopats som skäl för att helt eller delvis göra straffet villkorligt, bör det inte också beaktas när antalet timmar samhällstjänst bestäms. Det sagda bör dock inte hindra att domstolen i andra fall när straffet görs villkorligt och samhällstjänst väljs som tilläggssanktion beaktar ett frihetsberövade genom att ett lägre antal timmar samhällstjänst bestäms än vad som hade varit fallet om den dömde inte varit frihetsberövad.

Mot den ovan angivna bakgrunden har vi stannat för att antalet timmar samhällstjänst bör kunna påverkas av att den tilltalade varit frihetsberövad med anledning av brott som prövats i målet eller som påföljden avser, i den mening som avses i 2 § tillgodoräknandelagen.

I likhet med vad vi har funnit avseende förhållandet mellan antalet timmar samhällstjänst och det villkorliga fängelsestraffets längd anser vi att det angivna förhållandet inte bör regleras i lag.

När antalet timmar samhällstjänst bestäms för en tilltalad som varit frihetsberövad med anledning av brott som prövats i målet eller som påföljden avser – och detta inte redan har beaktats som skäl för att överhuvudtaget göra straffet helt eller delvis villkorligt – kan ett riktmärke vara att ett dygns frihetsberövande motsvarar en timmes samhällstjänst.

I avsnitt 6.8.3 behandlar vi frågan om domstolen med anledning av ett frihetsberövande helt bör kunna avstå från att förena ett villkorligt fängelsestraff med en tilläggssanktion, eller välja en mindre ingripande sanktion, dvs. att förena straffet med dagsböter, trots att en strängare sanktion är påkallad med hänsyn till straffets längd, brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet.

Om domstolen beaktar ett frihetsberövande vid bestämmande av antalet timmar samhällstjänst och beslutet om villkorlighet senare upphävs innebär inte det nämnda hänsynstagandet att den dömde kan sägas redan ha tillgodoräknats tiden för frihetsberövandet som verkställighet av fängelsestraffet (jfr 2 § andra stycket tillgodoräknandelagen).

Någon form av lämplighetskrav bör gälla

Som vi har nämnt ovan är en förutsättning för samhällstjänst enligt den nuvarande ordningen att en sådan föreskrift är lämplig med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter. Domstolen måste alltså göra en bedömning av om den tilltalade har möjlighet att utföra samhällstjänstarbete.

Lämplighetskravet har motiverats av att det för påföljdens trovärdighet är av yttersta vikt att en hög andel av de dömda fullgör sin samhällstjänst och att möjligheten till undanröjande av påföljden mera sällan behöver användas. I motiven anges vidare att domstolen vid lämplighetsbedömningen naturligtvis bör ta hänsyn till den tilltalades egen inställning till samhällstjänsten. Som framgår av avsnitt 5.2.2 görs i motiven också vissa uttalanden angående betydelsen av missbruksproblem hos den tilltalade. I övrigt ansåg regeringen att några närmare riktlinjer för bedömningen av en persons lämplighet

att fullgöra samhällstjänst inte behövde ges. Enligt vad som anges i propositionen får det således ankomma på domstolen att utifrån omständigheterna i varje enskilt fall göra den erforderliga bedömningen, varvid det naturligtvis är av stor vikt att rätten har tillgång till ett fullödigt underlag.[101]

Till sin hjälp för bedömningen av den tilltalades lämplighet för samhällstjänst kan rätten hämta in en särskild personutredning med yttrande från Kriminalvården enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.[102] I samtliga ärenden där ett sådant yttrande begärts prövar Kriminalvården, oavsett den misstänktes inställning, om den misstänkte är lämplig för samhällstjänst och avger ett ställningstagande i den frågan. I det avseendet beaktar Kriminalvården särskilt den misstänktes förmåga att anpassa sig till generella krav på arbetsförmåga, punktlighet, drogfrihet och samarbetsförmåga. Vid sidan av de mer generella krav på lämplighet som ställs undersöker Kriminalvården om det finns några särskilda omständigheter som kan innebära att den misstänkte är olämplig för samhällstjänst. Det uppmärksammas då särskilt om det finns uppgifter som tyder på att den misstänkte har kopplingar till organiserad brottslighet eller våldsbejakande extremistiska miljöer. Om så är fallet kan den misstänkte av säkerhetsskäl bedömas som olämplig för samhällstjänst. Om det framkommer att det finns ett missbruksproblem diskvalificeras den misstänkte inte omedelbart för samhällstjänst, utan en bedömning görs utifrån samtliga relevanta förhållanden. I de fall den misstänkte lider av psykisk ohälsa av allvarligare slag uppmärksammas om sjukdomstillståndet i något avseende kan innebära en risk för arbetsgivaren eller andra på arbetsplatsen eller medföra andra anpassningssvårigheter. Det uppmärksammas särskilt om den misstänkte kan befaras uppträda aggressivt på arbetsplatsen eller är våldsbenägen. Bristande kunskaper i svenska behöver inte hindra utförandet av samhällstjänst men det kan försvåra möjligheten att hitta lämplig arbetsplats. Vid lämplighetsbedömningen görs en individuell bedömning och nödvändig hänsyn tas till den misstänktes kunskaper i svenska alternativt engelska.[103]

Av Brås ovan nämnda rapport avseende samhällstjänst (Brå rapport 2012:4) framgår att klienter som bedömdes som lämpliga för

[101] Se prop. 1997/98:96 s. 98.
[102] Innan åtal har väckts får beslut om att inhämta yttrande meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren (2 § lagen om lagen [1991:2041] om särskild personutredning i brottmål, m.m.).
[103] Se Kriminalvårdens handbok för personutredning och yttrande i brottmål (2014:5) s. 64 ff.

samhällstjänst var något yngre och över lag hade ett mer socialt ordnat liv än de som bedömdes som olämpliga. Bland dem som bedömdes som olämpliga för samhällstjänst var andelen med olika typer av problem större. Nästan två tredjedelar saknade egen bostad och nästan tre fjärdedelar hade inte någon ordnad sysselsättning. Runt hälften av dem hade fysiska problem och/eller alkohol- eller narkotikaproblem. De som bedömdes som olämpliga hade också i större utsträckning kriminell belastning. Det var ofta klienter dömda till skyddstillsyn som hade fler problem. Frivårdskontoren i de olika regionerna bedömde lämpligheten för samhällstjänst på samma vis och det framkom inga utmärkande skillnader mellan kontoren.

Det framgår också av den nämnda studien att det var ovanligt att domstolen dömde till samhällstjänst när det gäller personer som frivården hade bedömt som olämpliga för en sådan föreskrift. I det avseendet kan dock nämnas att domstolen kan döma ut en föreskrift om samhällstjänst även utan att det föregås av en personutredning.

Straffsystemkommittén – vars betänkande (SOU 1995:91) låg till grund för att systemet med samhällstjänst utvidgades och gjordes permanent – hade föreslagit att lämplighetskravet skulle tas bort och ersättas av en straffvalsregel innebärande att personer med allvarliga missbruksproblem normalt skulle dömas till kontraktsvård i stället för samhällstjänst. Som skäl för förslaget anfördes dels att det är svårt att på förhand avgöra en persons lämplighet för samhällstjänst, dels att ett lämplighetskriterium innebär att de sämst ställda missgynnas eftersom det återstående alternativet blir fängelse.[104] Som har framgått ovan genomfördes inte kommitténs förslag i den här delen.[105]

Också i Påföljdsutredningens betänkande (SOU 2012:34) diskuterades lämplighetskravet. Utredningen konstaterade att det visserligen finns en risk att personer som skulle ha varit kapabla att genomföra samhällstjänst inte anses uppfylla kravet på lämplighet, vilket onödigt minskar tillämpningsområdet för samhällstjänsten. Trots detta bedömde Påföljdsutredningen att det borde finnas ett krav på lämplighet även i det nya system som föreslogs. Det angavs varken vara realistiskt eller ändamålsenligt att välja samhällstjänst som tilläggssanktion, om den tilltalade av en eller annan anledning inte kan arbeta eller om det annars på förhand står klart att denne inte klarar av att utföra samhällstjänst. Till detta kom att Påföljdsutred-

[104] Se SOU 1995:91, del II, s. 147 ff.
[105] Se prop. 1997/98:96 s. 98.

ningen föreslog att kravet på samtycke till samhällstjänst skulle avskaffas, vilket angavs innebära att det borde finnas möjlighet att avstå från att välja samhällstjänst som tilläggssanktion om den tilltalade redan på förhand aktivt motsätter sig en sådan sanktion. Det angavs att en ordning där det inte ställs något krav på vare sig samtycke eller lämplighet tveklöst skulle leda till att samhällstjänsten i många fall måste bytas ut mot någon annan sanktion eller att det måste fattas beslut om att fängelsestraffet ska verkställas i anstalt. Utöver de nämnda förhållandena måste, enligt vad Påföljdsutredningen anförde, beaktas att antalet samhällstjänstplatser är begränsat. Här nämndes att Brå hade påtalat problemet med att hitta arbetsplatser där samhällstjänstarbete kan fullgöras i sin rapport (Brå rapport 2012:4) samt att uppgifter som utredningen hade fått från Kriminalvården talade i samma riktning. Det angavs därför vara angeläget att de personer som döms till samhällstjänst sköter arbetet, så att potentiella arbetsgivare inte avskräcks från att ta emot samhällstjänstdömda. Vidare anförde Påföljdsutredningen att det system som utredningen föreslog innebar att den som inte kan dömas till samhällstjänst och som inte har behov av en mer vård- eller påverkansinriktad sanktion skulle kunna dömas till villkorligt fängelse med en tilläggssanktion av motsvarande ingripandegrad som samhällstjänsten som bygger på övervakning och kontroll (övervaknings- och kontrollsanktion). Argumentet att lämplighetskravet för samhällstjänst skulle vara socialt diskriminerande och att den som inte uppfyller lämplighetskravet till skillnad från den ”lämplige” döms till en mer ingripande påföljd fick därmed inte samma betydelse som enligt den befintliga regleringen.[106]

Ett krav på lämplighet ställs också upp i bestämmelsen om ungdomstjänst (32 kap. 2 § första stycket brottsbalken). När ungdomstjänst infördes som självständig påföljd 2007 anfördes i förarbetena att det finns påtagliga fördelar med en ordning som innebär att det görs en bedömning av den unges förutsättningar att kunna fullgöra det som förväntas av honom eller henne vid en ungdomstjänst. Det noterades också att om misslyckanden sker i hög grad finns det en risk för att påföljdens trovärdighet undergrävs. Även ur den unges perspektiv angavs det vara angeläget att försöka undvika misslyckanden vid verkställigheten av påföljden.[107] Som beskrivs närmare under nästföljande rubrik togs kravet på samtycke från den unge bort genom

[106] SOU 2012:34, band 2, s. 406 f.
[107] Se prop. 2005/06:165 s. 69 ff.

en lagändring 2015. Enligt vad som angavs i förarbetena till den ändringen är en följd av ett slopat samtyckeskrav att en noggrann bedömning av om ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter blir särskilt viktig. Om den unge motsätter sig ungdomstjänst får det vägas in i lämplighetsbedömningen.[108]

De argument som Påföljdsutredningen åberopade till stöd för att lämplighetskravet vid samhällstjänst skulle behållas – liksom de skäl som har föranlett att ett sådant krav uppställs även för ungdomstjänst – gör sig i allt väsentligt gällande också i det av oss föreslagna systemet med villkorligt fängelse. Det bör därför ställas upp någon form av grundläggande lämplighetskrav för att samhällstjänst ska få väljas som tilläggssanktion. Utformningen av det kravet diskuteras närmare i avsnitt 6.8.1.

Som utvecklas i det följande bedömer vi att samtycke från den tilltalades sida inte bör vara en förutsättning för samhällstjänst. Det förhållandet att den tilltalade aktivt motsätter sig samhällstjänst kan dock vara en omständighet som innebär att en samhällstjänstsanktion bedöms vara olämplig för den tilltalade.

Något särskilt krav på samtycke bör inte uppställas

I avsnitt 5.2.2 har vi beskrivit att det nuvarande kravet på samtycke för samhällstjänst har motiverats med hänvisning till att det utan ett sådant krav finns en ökad risk för att den dömde inte är motiverad och att det är särskilt angeläget att försöka undvika misslyckanden när det gäller samhällstjänst. Detta eftersom sådana misslyckanden på sikt kan leda till att det blir svårt att hitta arbetsplatser som tar emot samhällstjänstdömda.[109]

I samband med att systemet med samhällstjänst gjordes permanent övervägdes om samtyckeskravet skulle behållas eller inte. Med hänsyn till att det i olika sammanhang hade uttryckts farhågor för att samhällstjänst utan samtycke skulle kunna strida mot Sveriges internationella åtaganden enligt olika konventioner och rekommendationer på människorättens område hade Straffsystemkommittén behandlat den frågan relativt ingående. Det hade gjorts med utgångs-

[108] Se prop. 2014/15:25 s. 37 ff.
[109] Se prop. 1997/98:96 s. 91 ff. samt jfr prop. 1989/90:7 s. 21 f.

punkt i Europakonventionens artikel 4, Europarådets Recommendation No. R. (92) 16 on Community Sanctions and Measures, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (SÖ 1971:42) samt United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Justice (”Beijing Rules”). Kommitténs slutsats var att det var tveksamt huruvida samhällstjänst utan krav på samtycke skulle strida mot Sveriges konventionsåtaganden.[110] Regeringen anförde att den kunde instämma i denna slutsats i och för sig. Ett krav på samtycke för att bl.a. samhällstjänst ska kunna användas på förundersökningsstadiet ställs visserligen upp i både Recommendation on Community Sanctions and Measures och Beijing Rules. Enligt regeringen gav detta dock inte någon omedelbar vägledning när det gäller frågan om krav på samtycke från konventionssynpunkt är nödvändigt, när samhällstjänst döms ut av domstol efter fällande dom. Regeringen tillade att ett krav på samtycke finns i ett antal länder, bl.a. Finland och Norge, åtminstone delvis av konventionsskäl. Vidare anförde regeringen att betydelsen av samtycke till samhällstjänst emellertid inte ska överdrivas, eftersom en vägran att utföra samhällstjänst inte leder till ett längre fängelsestraff än vad som annars skulle ha blivit fallet och då samhällstjänst inte kan verkställas tvångsvis. Mot den bakgrunden framstod det, enligt regeringen, som ”mindre sannolikt” att möjligheten att föreskriva samhällstjänst såsom den är konstruerad skulle anses strida mot Sveriges internationella åtaganden på människorättsområdet, även om kravet på samtycke för själva påföljdsvalet skulle tas bort. Regeringen ansåg därför att frågan om att behålla kravet på samtycke eller inte borde diskuteras också från andra synpunkter.[111]

Mot att behålla samtyckeskravet kunde, enligt vad som angavs i propositionen, anföras att ett sådant krav är principiellt tveksamt eftersom det kan sägas ge den tilltalade ett bestämmande inflytande över samhällets reaktion på brottet. En annan nackdel med kravet på samtycke angavs vara att det begränsar samhällstjänstens tillämpningsområde. Dessutom kunde det, som någon remissinstans hade framhållit, anses olämpligt att ha en ordning som förutsätter att även en tilltalad som förnekar brott tvingas ta ställning till om han eller hon samtycker till att fullgöra samhällstjänst. Enligt regeringen fanns det dock, som också kommittén hade framfört, även vissa fördelar med att behålla kravet på samtycke. Här framhölls de ovan angivna argu-

[110] Se SOU 1995:91, del II, s. 259 ff.
[111] Se prop. 1997/98:96 s. 91 f.

menten som tar sikte på den dömdes motivation och vikten av att undvika misslyckanden eftersom det annars kan bli svårt att hitta arbetsplatser som tar emot samhällstjänstdömda. Regeringen noterade också att samtycke av naturliga skäl är en förutsättning för att kunna döma till skyddstillsyn med kontraktsvård samt att samtycke också krävs för att ett fängelsestraff ska kunna verkställas genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. I skenet av detta ansågs principiella invändningar mot krav på samtycke vid samhällstjänst väga mindre tungt och regeringens slutsats var att kravet på samtycke borde behållas.[112]

Det motsvarande kravet på samtycke som tidigare gällde för ungdomstjänst hade motiverats av samma skäl som när det gäller samhällstjänst.[113] För ungdomstjänst slopades emellertid samtyckeskravet genom en lagändring den 1 juli 2015 (prop. 2014/15:25) som byggde på ett av förslagen i Påföljdsutredningens betänkande (SOU 2012:34). I propositionen anfördes att det visserligen såväl för den unges del som för att trovärdigheten i ungdomstjänsten som påföljd ska kunna upprätthållas är viktigt att de som döms till den påföljden i så stor utsträckning som möjligt också fullföljer den. I det avseendet angavs ett krav på samtycke ha fördelar, eftersom den som samtyckt också kan sägas ha tagit ställning till att han eller hon är beredd att fullfölja verkställigheten. Regeringen konstaterade emellertid att mot detta står de principiella invändningar som finns mot ett system som ger den tilltalade ett slags vetorätt i förhållande till påföljden. Detta angavs särskilt göra sig gällande i relation till unga lagöverträdare där tydlighet och trovärdighet har särskilt stor betydelse. Det konstaterades att ungdomstjänsten är en straffrättslig reaktion som ska följa på att den unge har begått ett brott och att det inte är rimligt att den unge genom kravet på samtycke får ett formellt inflytande och kan förfoga över valet av påföljd. Att den unge ges inflytande över möjligheten att välja påföljden skulle också, enligt regeringen, riskera att det intresse av enhetlighet och likabehandling som så långt som möjligt bör upprätthållas sätts åt sidan. Regeringen ansåg därför att starka skäl talade mot att kravet på samtycke från den unge skulle finnas kvar.[114]

[112] Se a. prop. s. 92 f.
[113] Se a. prop. s. 146.
[114] Se prop. 2014/15:25 s. 39.

Flera av remissinstanserna hade pekat på samtyckets betydelse för att den unge ska vara motiverad att genomföra ungdomstjänsten. Regeringen anförde dock att endast det faktum att ett formellt samtycke föreligger sällan ger någon djupare kunskap om den unges förutsättningar för att genomföra påföljden. Snarare framstod, enligt regeringen, bedömningen av den unges lämplighet för påföljden som det avgörande för om den kan anses vara ändamålsenlig. En väl genomförd lämplighetsbedömning ansågs ge domstolen en god ledning vid bedömningen av om ungdomstjänst bör väljas som påföljd och risken för att ett slopat krav på samtycke skulle medföra någon avgörande skillnad i möjligheten att bedöma motivationen hos dem som är aktuella för påföljden bedömdes vara liten. Enligt regeringen borde en sammanvägd bedömning av den unges förutsättningar, där hans eller hennes inställning till att verkställa påföljden vägs in, kunna göras inom ramen för en lämplighetsprövning utan att det för den skull är nödvändigt med ett samtyckeskrav. Om den unge aktivt motsätter sig att verkställa påföljden skulle detta kunna tala mot att påföljden är lämplig.[115]

Enligt regeringen kunde Sveriges åtaganden enligt olika internationella konventioner med förbud mot tvångsarbete inte anses utgöra något hinder mot att ungdomstjänst döms ut utan att den tilltalade samtyckt till att utföra oavlönat arbete. Regeringen delade därför Påföljdsutredningens bedömning, vilken också den svenska ILO-kommittén[116] hade ställt sig bakom, att det inte skulle strida mot dessa åtaganden att slopa kravet på samtycke.[117]

Påföljdsutredningens förslag – som alltså inte genomfördes i den delen – utgick från att samtycke från den tilltalades sida inte heller skulle vara en förutsättning för att förena villkorligt fängelse med samhällstjänst. Utredningen konstaterade att det med en sådan ordning i och för sig skulle finnas en något större risk för att samhällstjänstarbetet inte fullgörs samt att processer om byte av tilläggssanktion och om verkställighet i anstalt skulle ta tid i anspråk och innebära ökade kostnader för samhället. Vidare noterade Påföljdsutredningen att ytterligare ett skäl som kunde anföras för ett krav på

[115] Se a. prop. s. 39 f.
[116] Internationella arbetsorganisationen (ILO) är FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor. Den svenska ILO-kommittén är regeringens beredningsorgan i ILO-frågor, bl.a. vid utarbetandet och godkännandet av nya konventioner samt tillämpningen av de ILO-konventioner som Sverige ratificerat.
[117] Se a. prop. s. 40 och SOU 2012:34, band 3, s. 439 ff.

samtycke för att besluta om samhällstjänst var att samtycke krävs i de flesta andra länder som använder samhällstjänst som påföljd för brott. Samtidigt som det alltså fanns skäl som talade för ett bibehållet samtyckskrav fanns det, enligt Påföljdsutredningen, också tydliga skäl mot ett sådant krav. I det avseendet behandlade utredningen de skäl som regeringen hade framfört i det ovan berörda lagstiftningsärendet som ledde till att systemet med samhällstjänst permanentades. Det rörde sig alltså om argument som tog sikte på att tillämpningsområdet för samhällstjänsten skulle minska, att det kan framstå som orimligt och svårförklarat för den som förnekar brott att behöva ta ställning till påföljden genom att förklara huruvida han eller hon samtycker till att utföra samhällstjänst samt att det av principiella skäl kan ifrågasättas om den tilltalade bör ha ett sådant inflytande över den straffrättsliga reaktionen som ett krav på samtycke innebär. Påföljdsutredningen framhöll dessutom att det sistnämnda argumentet förstärks i ett sådant system som utredningen föreslog där det parallellt med samhällstjänsten finns andra straffrättsliga reaktionsformer på samma ingripandenivå. Enligt Påföljdsutredningens bedömning talade detta argument därför med betydande styrka för att samtyckeskravet skulle utmönstras. Sammantaget bedömde utredningen att skälen för att avskaffa kravet på samtycke till samhällstjänst var så starka att de övervägde fördelarna med samtyckeskravet. Som framgått ovan ansåg Påföljdsutredningen vidare att Sveriges internationella konventionsåtaganden inte skulle hindra en sådan förändring. I det avseendet noterade utredningen att det i vissa andra konventionsanslutna länder, t.ex. Danmark samt England och Wales, inte ställs upp något formellt samtyckeskrav. Efter att också ha övervägt om det ändå borde behållas ett förändrat eller begränsat samtyckeskrav stannade utredningen för att kravet på samtycke från den tilltalades sida helt borde utmönstras som förutsättning för samhällstjänst, men att det förhållandet att den tilltalade aktivt motsätter sig samhällstjänst är en sådan omständighet som borde vägas in vid lämplighetsbedömningen.[118]

Samhällstjänst som tilläggssanktion till villkorligt fängelse i det system som vi föreslår kommer inte kunna verkställas tvångsvis, vilket också gäller för samhällstjänst enligt dagens reglering. En skillnad mot den nuvarande ordningen är dock att vårt förslag, i likhet med Påföljdsutredningens, innebär att det parallellt med samhällstjänsten

[118] Se SOU 2012:34, band 2, s. 397 ff. samt jfr prop. 1997/98:96 s. 92.

kommer finnas en annan tilläggssanktion på samma ingripandenivå. I det nuvarande systemet får avsaknaden av samtycke till samhällstjänst effekten att en mer ingripande påföljd i form av fängelse döms ut. Enligt vårt förslag ska det som alternativ till samhällstjänst finnas möjlighet att förena det villkorliga fängelsestraffet med övervakning. Ett krav på samtycke till samhällstjänst skulle därmed innebära att den tilltalade ges möjlighet att styra över vilken tilläggssanktion på samma ingripandenivå som kan väljas i det enskilda fallet. I likhet med Påföljdsutredningen anser vi att detta med betydande styrka talar för att samtyckeskravet bör slopas i det nya systemet. Även i övrigt instämmer vi i Påföljdsutredningens bedömning att det finna starka skäl mot ett krav på samtycke när det gäller samhällstjänst som tilläggssanktion till villkorligt fängelse.

I fråga om Sveriges konventionsåtaganden skulle hindra att samhällstjänst kan användas som tilläggssanktion utan att den tilltalade har samtyckt till att utföra oavlönat arbete vill vi för det första tillägga följande. Enligt vad som har anförts i den juridiska litteraturen innebär förbudet mot slaveri och tvångsarbete enligt Europakonventionen artikel 4 – och således även enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (artikel 5.2) – inte att sådan arbetsplikt som följer av straffrätten faller inom förbudet.[119]

För det andra bör nämnas att Europarådets ministerkommitté i mars 2017 antog nya riktlinjer avseende samhällssanktioner och samhällsåtgärder som har ersatt Recommendation No. R (92)16 on the European Rules on community sanctions and measures och Recommendation Rec(2000)22 on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures.[120] Riktlinjerna avser bl.a. obetalt arbete för samhällets räkning, men även exempelvis påföljder med behandlingsföreskrifter och åtgärder under övervakning efter villkorlig frigivning. Angående samarbete och samtycke anges att en samhällssanktion/samhällsåtgärd ska väljas endast om det är känt att den tilltalade sannolikt kommer att samarbeta och följa sanktionen/åtgärden (riktlinje 56). I en kommentar till den riktlinjen konstateras att samhällssanktioner och samhällsåtgärder, till skillnad från fängelse och böter, inte kan verkställas med tvång. Om någon uttryckligen motsätter sig att samarbeta och rätta sig efter

[119] Se Lebeck, EU-stadgan om grundläggande rättigheter, 2 uppl. 2016 s. 237.
[120] Se Recommendation CM/Rec (2017) 3 on the European Rules on community sanctions and measures.

villkoren skulle det därför inte vara meningsfullt med en sådan sanktion/åtgärd. Samtidigt noteras att det inte är ovanligt att misstänkta personer känner viss ambivalens när det gäller samhällssanktioner eller samhällsåtgärder och att motivationen kan skifta. Det anges då vara en uppgift för kriminalvårdspersonalen att upprätthålla och utveckla motivationen. Vidare anges att även om det finns vissa tvivel kring chanserna att en misstänkt kommer att efterleva en samhällssanktion/samhällsåtgärd, så kan det ibland vara värt att ge personen möjligheten att få en sådan sanktion/åtgärd. Detta särskilt om alternativet är en frihetsberövande påföljd. Något krav på att den misstänkte uttryckligen ska samtycka till samhällssanktionen/samhällsåtgärden finns inte angivet i riktlinjerna. Däremot anges att *om* (utredningens kurs.) den misstänktes samtycke krävs ska samtycket vara informerat och uttryckligt (riktlinje 57). I kommentaren till den riktlinjen noteras att inte alla länder har lagkrav på att samtycke måste uttryckas för alla samhällssanktioner/samhällsåtgärder, men om ett sådant krav uppställs måste den enskilde ha full kännedom om vad han eller hon samtycker till.

Mot den angivna bakgrunden – och med hänsyn till regeringens slutsats i prop. 2014/15:25 – är vår uppfattning att det skulle vara förenligt med Sveriges konventionsåtaganden att inte uppställa något särskilt krav på samtycke för samhällstjänst som tilläggssanktion till villkorligt fängelse. Vi anser också att en sådan ordning – som alltså i det avseendet skulle överensstämma med vad som numera gäller för ungdomstjänst – skulle vara mest ändamålsenlig. Vår sammantagna bedömning är därför att samtycke från den tilltalades sida inte i sig bör vara en förutsättning för samhällstjänst som tilläggssanktion. Om den tilltalade aktivt motsätter sig samhällstjänst bör dock detta, som framgått ovan, beaktas vid bedömningen av om samhällstjänst är olämpligt för den tilltalade.

6.7.5 Övervakning som tilläggssanktion

Förslag: Villkorligt fängelse får förenas med övervakning.

Om det finns särskilda skäl får rätten besluta att den dömde ska stå under övervakning redan från dagen för domen och, om straffet endast är delvis villkorligt, att straffet i den andra delen ska börja avtjänas trots att domen inte har fått laga kraft.

Om domen överklagas, kan högre rätt besluta att verkställigheten ska avbrytas.

Övervakningen upphör vid prövotidens utgång, eller vid den tidigare tidpunkt som Kriminalvården beslutar. Övervakningstiden får dock inte understiga ett år.

Tid under vilken högre rätt beslutat att verkställigheten ska avbrytas, räknas inte in i övervakningstiden.

Skälen för vårt förslag

Övervakningens startpunkt och beslut om omedelbar övervakning

I vårt förlag om införande av ett system med villkorligt fängelse ligger att en tilläggssanktion som straffet förenats med ska fullgöras under prövotiden (se avsnitt 6.4). Vidare föreslår vi, som framgår av avsnitt 6.9.1, att en tilläggssanktion i form av övervakning som utgångspunkt får verkställas först när en dom eller ett beslut i den del som avser villkorligt fängelse med en sådan sanktion har fått laga kraft mot den dömde. Det innebär alltså att övervakningen normalt sett inte startar förrän tiden för att överklaga domen har löpt ut eller den dömde har lämnat nöjdförklaring. Det finns dock skäl som talar för att domstolen bör ha möjlighet att besluta att övervakningstiden, och därmed också prövotiden, ska börja löpa redan från dagen för domen. Det rör sig om liknande skäl som har motiverat den nuvarande ordningen att en dom på skyddstillsyn i regel ska börja verkställas omedelbart och som vi har berört i avsnitt 6.4.5. Det kan nämnas att Frivårdskommittén, av samma skäl, föreslog att huvudregeln också vid en dom på villkorligt fängelse med övervakning skulle vara att övervakningen tar sin början från dagen för domen.[121] Vad som också kan nämnas är att påföljden ungdomsövervakning däremot får verkställas först när avgörandet i den del som avser en sådan påföljd har fått laga kraft mot den dömde (3 § lagen [2020:616] om verkställighet av ungdomsövervakning). Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare har i sitt betänkande (SOU 2024:39) föreslagit att detsamma ska gälla i fråga om s.k. utvidgad ungdomsövervakning.

Straffsystemkommittén föreslog att verkställighet av det s.k. övervakningsstraffet skulle inledas först efter laga kraft. Enligt kommittén

[121] Se SOU 1981:90 s. 181.

kunde det ifrågasättas om den omedelbara verkställigheten hade så stor betydelse för en skyddstillsyns effektivitet som man antog i 1983 års lagstiftningsärende. Detta eftersom det regelmässigt förflutit en inte obetydlig tid mellan brottstillfället och domstolsförhandlingen. Kommitténs uppfattning var att eventuella effektivitetsvinster inte vägde tillräckligt tungt för att åsidosätta den allmänna rättsprincipen att den dömde inte ska behöva undergå något straff innan domen har vunnit laga kraft. Vidare anförde kommittén att det befintliga systemet inte sällan ledde till att en dömd, som överklagat domen, tvingades verkställa en stor del av påföljden innan hovrätten prövade målet samt att detta framstod som oacceptabelt.[122]

Frågan om när verkställigheten av en skyddstillsyn bör inledas har diskuterats av Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet (SOU 2024:48) som i och för sig inte har lämnat något förslag i det avseendet. Utredningen anförde att mycket talar för att huvudregeln, precis som den är vid villkorlig dom, bör vara att prövotiden räknas och övervakningen inleds från den dag rättens avgörande i vad angår påföljd för brottet genom nöjdförklaring eller annars vinner laga kraft mot den dömde. Vid en sådan förändring borde det, enligt den nämnda utredningen, också införas en möjlighet att förordna om omedelbar verkställighet om det föreligger särskilda skäl, såsom exempelvis att det på grund av missbruk eller liknande är viktigt att övervakningen och kontrollen inleds omgående. Utredningen konstaterade emellertid också att frågan om när verkställigheten av en dom på skyddstillsyn bör påbörjas är komplex och inrymmer svåra frågeställningar.[123]

Att övervakningen kommer i gång snabbt kan vara en fördel för straffets effektivitet sett både till att risken för återfall i brott är särskilt stor i början efter en dom[124] och till att den dömde kan vara särskilt behandlingsmotiverad i omedelbar anslutning till domstolsförhandlingen. I synnerhet om personen har ett pågående missbruk kan det finnas ett stort värde i att övervakningen inleds i direkt anslutning till domen, så att vård- eller behandlingsinsatser kan komma

[122] Se SOU 1995:91, del II, s. 237 ff.
[123] Se SOU 2024:48 s. 335 ff.
[124] Se Brå, Kriminalstatistik, 2021, Återfall i brott, preliminär statistik (2024) s. 17 där det framgår att mediantiden från ingångshändelsen till det första lagförda återfallsbrottet under en uppföljningsperiod på ett år var fyra månader.

i gång direkt.[125] Mot den bakgrunden föreslår vi att rätten ska få besluta att den dömde ska stå under övervakning redan från dagen för domen, om det finns särskilda skäl. I ett sådant fall ska också prövotiden räknas från domsdagen (se avsnitt 6.5.1 och författningsförslaget till 26 kap. 5 a § andra stycket brottsbalken).

Beslut om omedelbar verkställighet vid delvis villkorligt fängelse

När det gäller skyddstillsyn som förenas med fängelse enligt dagens reglering får rätten, om förhållandena kräver det, förordna att domen på fängelse ska gå i verkställighet trots att den inte har vunnit laga kraft (28 kap. 3 § tredje stycket brottsbalken). Den möjligheten att förordna om omedelbar verkställighet infördes 1983 sedan påföljdskombinationen skyddstillsyn och fängelse varit i bruk några år. Bakgrunden var att det för många dömda kunde förflyta en inte obetydlig del av övervakningstiden innan fängelsestraffet började verkställas.[126] En påbörjad behandling kunde då komma att på ett olyckligt sätt avbrytas av frihetsberövandet. Det kunde också vara svårt att motivera klienten att överhuvudtaget inleda några rehabiliteringsåtgärder så länge han eller hon hade fängelseverkställigheten hängande över sig. Dessa förhållanden hade sagts utgöra ett påtagligt problem för frivården. Det gällde särskilt när anstaltsbeläggningen var hög och det regelmässigt dröjde länge innan straffet kunde avtjänas. De negativa effekter som den uppskjutna verkställigheten av fängelsestraffet kunde ha på behandlingsarbetet inom ramen för skyddstillsynen talade, enligt vad som angavs i propositionen, för att en möjlighet borde öppnas att få till stånd en omedelbar verkställighet av straffet på samma sätt som före år 1980 kunde ske när skyddstillsyn kombinerades med anstaltsbehandling. Det framhölls dock att det av rättssäkerhetsskäl måste krävas att omedelbar verkställighet inte kommer till stånd annat än efter förordnande av domstolen i det enskilda

[125] Jfr Påföljdsutredningens förslag om att det skulle göras undantag från bestämmelsen om att verkställigheten av ett villkorligt fängelsestraff ska påbörjas först när domen i påföljdsdelen har vunnit laga kraft mot den dömde när det villkorliga fängelsestraffet förenas med kontraktsvård (SOU 2012:34, band 2, s. 183 f.).

[126] Endast den som var häktad eller avgav en särskild nöjdförklaring enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. (numera ersatt av strafftidslagen [2018:1251]) fick verkställa sitt straff omedelbart. En nöjdförklaring om skyddstillsyn omfattar inte ett fängelsestraff som dömts ut med stöd av 28 kap. 3 § brottsbalken. När det gällde dem som dömts till skyddstillsyn och fängelse enligt 28 kap. 3 § antogs det mera sällan föreligga häktningsskäl för tiden efter domen. Inte heller var det vanligt att den som ådömts ett sådant fängelsestraff avgav en särskild nöjdförklaring beträffade detta.

fallet samt att domstolen när den överväger ett sådant förordnande i princip bör ha att beakta samma omständigheter som när det gäller frågan om en dom på skyddstillsyn ska gå i omedelbar verkställighet (se angående den frågan avsnitt 6.4.5 under rubriken ”Prövotidens startpunkt”).[127]

Av avsnitt 5.4.1 framgår att Frivårdskommittén föreslog att om ett delvis villkorat fängelsestraff förenats med övervakning skulle rätten, om förhållandena påkallar det, få förordna att den del av straffet som skulle avtjänas i anstalt skulle gå i omedelbar verkställighet. Angående den möjligheten hänvisade kommittén till att motsvarande ordning föreslogs gälla enligt 28 kap. 3 § brottsbalken. Det anfördes att domstolen bör ha att göra samma överväganden när det gäller delvis villkorligt fängelse med övervakning. Att det endast skulle gälla i de fall där domstolen samtidigt förordnar om övervakning berodde på att det var de negativa effekter som kan uppkomma för övervakningen, om anstaltsvistelsen skjuts upp, som var skälet till förslaget. Domstolen skulle ha att beakta sannolikheten för att den tilltalade kan komma att överklaga domen.[128] Kommittén noterade vidare att en möjlighet till inhibition behövde finnas samt att ekonomisk ersättning skulle kunna utgå enligt den dåvarande lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning (numera lagen [1998:714] om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder).[129]

Som beskrivs närmare i avsnitt 6.6.5 föreslår vi att delvis villkorligt fängelse ska kunna användas dels om det är fråga om ett gemensamt straff för flera brott och endast något eller några av brotten påkallar ett straff som inte är villkorligt, dels om sådana omständigheter som avses i bestämmelsen om synnerliga skäl eller andra särskilda förhållanden talar för ett villkorligt fängelsestraff samtidigt som det med hänsyn till straffets längd, brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet krävs att en del av fängelsestraffet avtjänas ovillkorligt. I det sistnämnda fallet tar regleringen sikte på situationer där alternativet hade varit ett inte helt kort ovillkorligt fängelsestraff. Delvis villkorligt fängelse kan då komma i fråga vid längre strafftider än vad bestämmelsen om synnerliga skäl medger under motsvarande omständigheter (jfr avsnitt 6.6.4)

[127] Se prop. 1982/83:85 s. 100.
[128] Att åklagaren kunde antas komma att överklaga domen skulle däremot inte ge anledning att senarelägga verkställigheten, bl.a. på grund av avräkningsreglerna som då fanns i 33 kap. brottsbalken.
[129] Se SOU 1981:90 s. 181 och 191.

När ett delvis villkorligt fängelsestraff med övervakning som tilläggssanktion döms ut kan det finnas skäl för fortsatt häktning på grund av risk för att den dömde fortsätter sin brottsliga verksamhet. Det gäller särskilt om övervakning har valts med anledning av att den dömde har ett pågående missbruk eller liknande som kräver vård eller behandling och det aktuella brottet är kopplat till det förhållandet.

Om domstolen beslutar att den dömde ska kvarbli i häkte till dess att domen i ansvarsdelen får laga kraft mot honom eller henne kommer häktningen att följas av omedelbar straffverkställighet enligt 8 § strafftidslagen (2018:1251). Något särskilt beslut om omedelbar verkställighet av straffet i den del som inte är villkorlig behövs alltså inte i en sådan situation. Omedelbar verkställighet kan också ske om den dömde lämnar nöjdförklaring avseende den delen av straffet och begär att få påbörja verkställigheten direkt (5 och 13 §§ strafftidslagen). Huruvida det sistnämnda kommer att inträffa kan domstolen naturligtvis inte ha någon säker uppfattning om. Dessutom kan ett behandlingsbehov hos den dömde – även i fall där det inte finns skäl att hålla honom eller henne häktad – medföra att den icke villkorliga delen av straffet behöver avtjänas direkt för att övervakningen ska bli meningsfull. Som framgått ovan kan det annars för det första hända att en påbörjad behandling på ett olyckligt sätt avbryts av frihetsberövandet. För det andra kan det vara svårt att motivera klienten att överhuvudtaget inleda några rehabiliteringsåtgärder så länge han eller hon har fängelseverkställigheten hängande över sig. Mot den bakgrunden föreslår vi att rätten vid delvis villkorligt fängelse med övervakning – i likhet med vad som i dag gäller vid fängelse som dömts ut i förening med skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § brottsbalken – ska få besluta att straffet i den andra delen ska börja avtjänas trots att domen inte har fått laga kraft. För ett sådant beslut bör det krävas att det finns särskilda skäl.

När rätten överväger att besluta om omedelbar straffverkställighet får den göra en samlad bedömning av omständigheter som talar för och mot ett sådant beslut. Därvid får behandlingsaspekter beaktas och ställas mot sådana omständigheter som i vad mån den tilltalade har förnekat den aktuella brottsligheten eller det annars finns anledning att anta att han eller hon kommer att överklaga domen.[130]

Det kan noteras att om den dömde har börjat att avtjäna fängelsestraffet och högre rätt sedan frikänner honom eller henne eller

[130] Jfr prop. 1982/83:85 s. 98 ff.

dömer ut en mindre ingripande påföljd kan den dömde ha rätt till ersättning enligt 4 § lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder. Angående möjligheten för högre rätt att besluta om inhibition, se nedan under rubriken ”Beslut om inhibition i högre rätt”.

Om rätten beslutar om omedelbar verkställighet bör också prövotiden räknas från dagen för domen.

Vid beslut om omedelbar verkställighet avseende en tilltalad på fri fot ska domen eller ett domsbevis samma dag sändas till Kriminalvården. Det framgår av 6 och 10 §§ förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. med den följdändring som vi föreslår i den sistnämnda paragrafen (se författningsförslaget till 10 § förordningen om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.,). Skulle talan föras mot en dom i vilken det har beslutats om omedelbar verkställighet följer det av 19 § lagen (1946:804) om införandet av nya rättegångsbalken att den tilltalade ska anses som häktad om han eller hon är intagen i kriminalvårdsanstalt.

Övervakningens upphörande

Som framgår av avsnitt 6.4.5 föreslår vi att prövotiden för villkorligt fängelse ska vara två år eller, om fängelsestraffet är längre än två år, motsvara straffets längd. Vidare innebär våra förslag i förevarande avsnitt om övervakning som tilläggssanktion att övervakningstiden startar samtidigt som prövotiden. Frågan är då om övervakningen också bör pågå under hela prövotiden eller om den bör kunna upphöra tidigare.

För skyddstillsyn enligt dagens reglering gäller att övervakningen upphör först vid den treåriga prövotidens utgång, men att Kriminalvården kan besluta att övervakningen ska avslutas tidigare, så länge den är minst ett år (28 kap. 5 § andra stycket brottsbalken). Den ordningen infördes i samband med lagändringar som trädde i kraft den 1 maj 2021 (prop. 2020/21:85). Dessförinnan upphörde övervakningen vid skyddstillsyn utan att något särskilt beslut behövde fattas när ett år av prövotiden förflutit. Övervakningsnämnden eller domstol kunde dock besluta om förlängning av övervakningstiden i vissa fall.

I propositionen till 2021 års lagändring noterades att när det gäller villkorlig frigivning har Kriminalvården möjlighet att anpassa övervakningstiden så att den löper så länge den dömde har behov av det under prövotiden (26 kap. 12 § brottsbalken). Enligt regeringen fanns det även för skyddstillsynsdömda skäl att förtydliga att det är behovet av övervakning som ska styra övervakningstidens längd. Kriminalvården skulle därför löpande under prövotiden kunna bedöma om övervakning behövs. Avsikten var dock inte att det för de flesta skyddstillsynsdömda skulle bli fråga om övervakningstider som löper över hela prövotiden om tre år. Påföljdens intensitet skulle liksom tidigare kunna vara som störst under den första tiden av verkställigheten, men det skulle bero på den enskildes behov av kontroll och stöd. Detta angavs innebära att övervakningen i många fall kan upphöra redan efter ett år. Enligt vad som anfördes i propositionen skulle en ny viktig roll för Kriminalvården bli att efter en individuell bedömning sortera ut de fall där övervakning efter ett år fortsatt är nödvändig och verkningsfull för att minska risken för återfall i brott eller för att underlätta den dömdes anpassning i samhället.[131] Det angavs också vara viktigt eftersom Kriminalvårdens resurser bör koncentreras till de fall där de kan förväntas ge resultat. Har övervakningen i huvudsak fungerat utan anmärkning det första året bör det, enligt vad regeringen anförde, sällan finnas behov av att låta övervakningstiden löpa vidare. Om det därefter visar sig att det finns behov av det, kan den dömde på nytt ställas under övervakning. Att övervakningstiden skulle vara minst ett år motiverades med hänvisning till vikten av att domstolarna har förtroende för att en dom på skyddstillsyn innebär en påföljd av viss längd och med ett visst innehåll.[132]

Enligt Frivårdskommitténs förslag i SOU 1981:90 skulle övervakningstiden vid villkorligt fängelse med övervakning alltid vara ett år, även om prövotiden skulle vara två år om det utmätta straffets längd var längre än sex månader.[133]

Påföljdsutredningen föreslog i stället att den s.k. övervaknings- och kontrollsanktionen vid villkorligt fängelse skulle pågå under en tid som motsvarar det villkorliga fängelsestraffets längd, dock minst tre månader och högst ett år. En förutsättning för att en övervak-

[131] I förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder anges att när det har gått ett år av prövotiden ska Kriminalvården, om det inte är obehövligt, pröva om behovet av övervakning kvarstår och fatta beslut i frågan (2 kap. 5 §).
[132] Se prop. 2020/21:85 s. 23 f.
[133] Om straffets längd var sex månader eller kortare skulle prövotiden vara ett år.

nings- och kontrollsanktion skulle kunna väljas som tilläggssanktion skulle vara att dess ingripandegrad motsvarar ingripandegraden i det antal timmar samhällstjänst som annars hade valts som tilläggssanktion. Ingripandegraden skulle alltså inte påverkas av den tilltalades eventuella behov av stöd och kontroll eller att en strängare kontroll kan antas leda till en minskad risk för att han eller hon återfaller i brott. Utredningen framhöll dock att detta inte hindrar att det inom ramen för vad som får anses vara en rimligt ingripande tilläggssanktion under verkställigheten vidtas åtgärder som syftar till att så långt möjligt avhålla den dömde från att återfalla i brott.[134] Angående övervaknings- och kontrollsanktionens varaktighet anförde Påföljdsutredningen att för att sanktionen ska bli rimligt jämförbar med samhällstjänst i ingripandegrad, bör den som utgångspunkt pågå under en tid som motsvarar det villkorliga fängelsestraffets längd. Utredningen framhöll att det därigenom också skulle ges möjlighet att straffmäta sanktionen. Samtidigt anfördes att för att sanktionen ska kunna ges ett meningsfullt – och i någon mån ingripande – innehåll, bör den ha viss minsta varaktighet. Det noterades också att det under inledningsskedet torde behövas viss tid för att planera det närmare innehållet i sanktionen. Att besluta om en övervaknings- och kontrollsanktion som ska pågå under någon enstaka månad framstod mot den bakgrunden inte som ändamålsenligt och ansågs knappast kunna uppfattas som meningsfullt. Enligt utredningen fick minimitiden dock inte vara alltför lång, eftersom det då inte skulle ges tillräcklig möjlighet att anpassa ingripandegraden i sanktionen till det villkorliga fängelsestraffets längd. Det var utifrån en avvägning mellan å ena sidan kravet på proportionalitet mellan brott och påföljd och å andra sidan vad som betraktades som meningsfullt och ändamålsenligt ur ett verkställighetsperspektiv som Påföljdsutredningen fann att övervaknings- och kontrollsanktionen skulle pågå under lika lång tid som det villkorliga fängelsestraffets längd, dock minst tre månader och högst ett år.[135] Som framgår av avsnitt 6.4.5 skulle, enligt Påföljdsutredningens förslag, prövotiden för villkorligt fängelse som huvudregel vara två år.

Det kan nämnas att Straffsystemkommittén dessförinnan hade anfört att det förhållandet att systemet innehåller olika övervaknings-

[134] Se SOU 2012:34, band 2, s. 224 ff. och 419.
[135] Se a.a., s. 428 f. Utredningen föreslog också att ingripandegranden i en sådan sanktion skulle differentieras på så sätt att sanktionen, utöver kontaktskyldighet, skulle kunna innefatta olika förstärkningsinslag som skulle variera beroende på strafflängden, se a.a., s. 429 ff.

och prövotider av många upplevdes som svårbegripligt. Bland annat mot bakgrund av att de flesta återfallen skedde inom ett år ansåg kommittén att längre prövotider än så inte behövdes. Enligt kommitténs förslag skulle därför det s.k. övervakningsstraffet löpa med en ettårig prövotid och den dömde skulle stå under övervakning under hela verkställighetstiden. Därigenom skulle man slippa ordningen med en särskild övervakningstid som skiljer sig från prövotiden.[136]

Också när det gäller övervakning som tilläggssanktion i det system med villkorligt fängelse som vi föreslår kan det övervägas om den tid under vilken den dömde ska stå under övervakning alltid bör sammanfalla med prövotiden. Någon särskild ”övervakningstid” skulle då inte behöva lagfästas, vilket kan sägas vara naturligt eftersom tilläggssanktionen benämns just som övervakning.

Att övervakning alltid ska ske under hela prövotiden skulle dock vara svårt att förena med våra förslag i övrigt. Som framgår av avsnitt 6.4.5 föreslår vi att prövotiden för villkorligt fängelse ska vara minst två år, samtidigt som vår uppfattning är att villkorligt fängelse endast undantagsvis bör bli aktuellt vid straff som uppgår till ett år eller mer. Vidare bygger det föreslagna systemet på att tilläggssanktionerna samhällstjänst och övervakning ska vara likställda i ingripandegrad (se avsnitt 6.7.1). Även om ingripandegraden inte bara beror på övervakningens längd utan också, och kanske främst, på vad övervakningen består i medför de nämnda förhållandena att det måste finnas någon möjlighet att anpassa övervakningstiden efter förhållandena i det enskilda fallet. Vår uppfattning är att Kriminalvården – i likhet med vad som gäller vid villkorlig frigivning och enligt den nuvarande regleringen om skyddstillsyn – löpande under prövotiden bör kunna bedöma om övervakning behövs. Vi föreslår därför att Kriminalvården ska kunna besluta att övervakningen ska upphöra vid en tidigare tidpunkt än vid prövotidens utgång. Övervakningstiden bör dock inte få understiga ett år.[137]

[136] Se SOU 1995:91 s. 22.
[137] Jfr prop. 2020/21:85 s. 24.

Beslut om inhibition i högre rätt

Om rätten har beslutat att den dömde ska stå under övervakning redan från dagen för domen och avgörandet överklagas måste högre rätt kunna besluta att verkställigheten ska avbrytas. Detsamma gäller vid överklagande av beslut om att straffet vid delvis villkorligt fängelse ska börja avtjänas i den andra delen trots att domen inte har fått laga kraft.

När det gäller övervakning vid skyddstillsyn enligt den nuvarande ordningen finns det en uttrycklig regel som anger att om domen överklagas kan högre rätt besluta att verkställigheten ska avbrytas (28 kap. 5 § första stycket brottsbalken). Någon sådan särskild bestämmelse om inhibition finns däremot inte med avseende på beslut om att en dom på fängelse som dömts ut i förening med skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § brottsbalken ska gå i verkställighet trots att domen inte har vunnit laga kraft. Skillnaden beror på att den omedelbara verkställigheten av övervakningen kommer till stånd direkt till följd av lag och inte genom domstolsförordnande. Rättegångsbalkens bestämmelser om inhibition blir då inte tillämpliga.[138] När det i stället gäller förordnande om omedelbar verkställighet av fängelse som dömts ut enligt 28 kap. 3 § brottsbalken har högre rätt med stöd av 19 § lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken jämförd med 51 kap. 8 § rättegångsbalken möjlighet att inhibera verkställigheten och därigenom åstadkomma att den dömde omedelbart friges.[139]

Som framgått ovan innebär vårt förslag att såväl omedelbar övervakning som omedelbar verkställighet av straffet i den icke villkorliga delen vid delvis villkorligt fängelse kräver ett särskilt domstolsbeslut. Att högre rätt efter överklagande av en dom med ett sådant beslut kan inhibera verkställigheten skulle därför kunna följa redan av rättegångsbalkens bestämmelser. Vår uppfattning är ändå att det av tydlighetsskäl bör finnas en uttrycklig bestämmelse om detta i den reglering om övervakning som tilläggssanktion som vi föreslår i brottsbalken. Bestämmelsen bör ange att om domen överklagas, kan högre rätt besluta att verkställigheten ska avbrytas.

Den angivna möjligheten bör främst utnyttjas i situationer där det är den dömde som har överklagat och där överklagandet omfattar den utdömda påföljden. Det är av vikt att den som inte godtar dom-

[138] Se prop. 1982/83:85 s. 133.
[139] Se Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 155 f.

stolens bedömning utan överklagar domen inte blir skyldig att efterleva domen förrän den har fått laga kraft. Vid ett sådant överklagande bör högre rätt därför i allmänhet besluta om avbrytande av verkställigheten. Det gäller oavsett om lägre rätts beslut endast gäller omedelbar övervakning eller även, vid delvis villkorligt fängelse, att straffet i den andra delen ska börja avtjänas trots att domen inte har fått laga kraft.

Om högre rätt har beslutat om inhibition och därefter dömer den tilltalade till villkorligt fängelse med övervakning bör den tilltalade inte få tillgodoräkna sig den tid under vilken verkställigheten har anstått. Den tiden bör alltså inte räknas in i prövo- eller övervakningstiden. Samma sak bör gälla i andra motsvarande situationer t.ex. om hovrätten har inhiberat verkställigheten och frikänner den tilltalade varefter han eller hon döms till villkorligt fängelse med övervakning av Högsta domstolen. Vi föreslår därför att det i lagtexten anges att tid under vilken högre rätt beslutat att verkställigheten ska avbrytas inte räknas in i övervakningstiden (jfr nuvarande 28 kap. 5 § tredje stycket brottsbalken). Att den nämnda tiden inte heller räknas in i prövotiden föreslås framgå av 26 kap. 5 a § andra stycket brottsbalken (se författningsförslaget till den bestämmelsen och avsnitt 6.5.1).

Inhibitionsbeslutet ska antecknas i belastningsregistret. Det följer av 3 § lagen (1998:620) om belastningsregister och 4 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister med den följdändring som vi föreslår i den sistnämnda paragrafen (se författningsförslaget till 4 § förordningen om belastningsregister). Därigenom blir det möjligt att vid ny lagföring räkna fram prövotiden.

6.8 Valet av tilläggssanktion

6.8.1 Valet mellan böter, samhällstjänst och övervakning

Förslag: Dagsböter får väljas som tilläggssanktion om en sådan sanktion kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till straffets längd, brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet. Om dagsböter inte kan anses tillräckligt ingripande ska straffet förenas med samhällstjänst eller övervakning.

I valet mellan samhällstjänst och övervakning ska behovet av stöd eller kontroll och övriga omständigheter beaktas. Samhällstjänst får inte väljas om en sådan sanktion är olämplig för den tilltalade.

Skälen för vårt förslag

Valet mellan böter och övervakning eller samhällstjänst bör styras av straffets längd, brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet

Som redan framgått bör ett villkorligt fängelsestraff som huvudregel alltid förenas med en tilläggssanktion i form av böter, övervakning eller samhällstjänst. I vissa fall, som behandlas närmare i avsnitt 6.8.2, bör det vara möjligt att förena straffet med mer än en sanktion. Som också slagits fast i det föregående bör samhällstjänst och övervakning anses mer ingripande än böter, medan de två förstnämnda sanktionerna bör betraktas som likställda i ingripandegrad (se avsnitt 6.7.1).

En grundläggande tanke med det system som vi föreslår är att ingripandegraden i den straffrättsliga reaktionen ska styras av straffets längd, brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet. Det bör gälla även när straffet är villkorligt. Således måste det villkorliga fängelsestraffet ges ett sådant verkställighetsinnehåll – eller med andra ord en sådan tilläggssanktion – att det kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till nyss nämnda förhållanden.

Samtidigt har vi i avsnitt 6.7.2 gjort bedömningen att dagsböter bör kunna användas som tilläggssanktion ända upp till den gräns då villkorligt fängelse normalt inte längre kan komma i fråga. Det betyder att straffets längd i princip inte kan få betydelse för valet av tilläggssanktion när straffet understiger ett år. I dessa fall kommer valet av tilläggssanktion i stället att styras av brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet. Endast när straffet har uppmätts till ett år eller mer, dvs. när det gjorts villkorligt med tillämpning av bestämmelsen om synnerliga skäl eller när bara en del av det gjorts villkorlig i de s.k. intresseavvägningsfallen (se ovan avsnitt 6.6.4 respektive 6.6.5), kommer straffets längd således att inverka på valet av tilläggssanktion. Det bör dock understrykas att ingripandegraden i den sanktion som valts, oavsett om det är böter, samhällstjänst eller övervakning, kommer att vara avhängig längden av det fängelsestraff som mätts ut även när det understiger ett år. Som framgår av avsnitt 6.7.2 och 6.7.4

bör straffets längd nämligen ligga till grund för hur många dagsböter straffet ska förenas med, liksom för antalet timmar samhällstjänst. Även för innehållet i en övervakning får straffets längd betydelse på det sättet att det är den som avgör om, och i så fall under hur lång tid, den dömde ska vara underkastad helghemarrest (se avsnitt 6.9.12). Därigenom blir det utmätta straffets längd – i enlighet med den grundtanke som redovisats ovan – styrande för ingripandegraden i den valda sanktionen, även om den inte alltid blir avgörande för själva valet av tilläggssanktion.

Av det anförda följer att om varken brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet talar för ett strängare ingripande bör tilläggssanktionen kunna bestämmas till böter, även på strafflängder uppemot ett år. Är det fråga om ett artbrott eller ett relevant återfall i brott kommer böter däremot inte – annat än i sådana undantagsfall som behandlas i avsnitt 6.8.3 – att komma i fråga som tilläggssanktion. Då bör valet i stället stå mellan övervakning och samhällstjänst. Som framgått ovan kan brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet också medföra att ett ovillkorligt fängelsestraff bör dömas ut. I artbrottsfallen gäller det när straffets längd uppgår till minst sex månader (se avsnitt 6.6.2). Handlar det om återfall kan ett ovillkorligt fängelsestraff anses påkallat vid upprepade eller annars särskilt flagranta återfall (se avsnitt 6.6.3).

Det anförda kan illustreras med följande exempel. Den som gör sig skyldig till en butiksstöld – som inte brukar hänföras till artbrotten – bör vid ett första tillfälle kunna dömas till villkorligt fängelse med böter. Gör sig personen i fråga skyldig till ytterligare en sådan stöld kan ingripandegraden skärpas genom att ett nytt villkorligt fängelsestraff förenas med exempelvis övervakning. Vid ett andra återfall i brottslighet av detta slag bör toleransen med personens brottslighet däremot normalt anses uttömd och ett ovillkorligt fängelsestraff ska då dömas ut.

Ett annat exempel som kan nämnas är det fallet att en tidigare ostraffad person ska dömas för ett artbrott, t.ex. en misshandel, till fängelse i tre månader. Straffet bör då kunna göras villkorligt och förenas med exempelvis samhällstjänst. Om personen därefter gör sig skyldig till en skadegörelse – som inte är av sådan art att det ger skäl för en strängare sanktion än böter – bör påföljden kunna bestämmas till villkorligt fängelse med övervakning eller ännu en samhällstjänst. Den tidigare brottsligheten beaktas då genom valet av en

strängare tilläggssanktion än vad brottet i sig motiverar. Skulle det andra brottet i stället ha varit en ny misshandel av ungefär samma svårhet som den tidigare, finns däremot inte någon strängare tilläggssanktion att tillgripa med anledning av återfallet än vad som redan är påkallat med hänsyn till brottets art. Straffet bör då bestämmas till ovillkorligt fängelse.

En särskild situation, som vi snuddat vid ovan, är när rätten har beslutat att straffet ska vara villkorligt med tillämpning av bestämmelsen om synnerliga skäl. I dessa fall har ett ovillkorligt fängelsestraff i och för sig ansetts påkallat med hänsyn till straffets längd, brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet. Dessa förhållanden bör följaktligen – när straffet nu trots det gjorts villkorligt – tala för en strängare tilläggssanktion än böter. Här bör utgångspunkten således vara att övervakning eller samhällstjänst ska väljas. Som vi återkommer till i avsnitt 6.8.2 kan det i vissa av dessa fall finnas anledning att förena straffet med mer än en sanktion.

Motsvarande resonemang gör sig gällande när rätten har beslutat att endast en del av ett fängelsestraff ska vara villkorlig. Också i ett sådant fall bör således en strängare sanktion än böter normalt sett väljas. Vid delvis villkorligt fängelse bör det dock inte finnas någon möjlighet att förena straffet med mer än en sanktion, eftersom redan kombinationen med den ovillkorliga delen av straffet ger påföljden en tillräcklig skärpa.

Valet mellan samhällstjänst och övervakning

När böter inte kan anses som en tillräckligt ingripande tilläggssanktion står valet, som redan framgått, mellan samhällstjänst och övervakning. Eftersom dessa sanktioner ska anses likvärdiga i stränghetshänseende bör domstolen i valet mellan dem kunna beakta den tilltalades personliga förhållanden och andra omständigheter som saknar bäring på hur ingripande straffet bör vara, men som rimligtvis ändå bör ha betydelse i sammanhanget. Som anförts i avsnitt 6.2.5 är det förvisso vår uppfattning att reglerna för påföljdsvalet som utgångspunkt inte bör bygga prognoser om den tilltalades återfallsbenägenhet och huruvida ett visst påföljdsalternativ kan tänkas avhålla honom eller henne från fortsatt brottslighet. Det hindrar dock inte att reglerna utformas efter ambitionen att de påföljder som döms ut så

långt möjligt ska ha en brottsavhållande verkan på den dömde. I den mån den tilltalade exempelvis är i behov av vård eller behandling för något som kan antas ha bidragit till den begångna brottsligheten, eller om han eller hon har gjort sig skyldig till sådan brottslighet eller annars har en sådan problematik som något av Kriminalvårdens påverkansprogram inriktar sig mot, bör det följaktligen kunna beaktas. Så länge reaktionen motsvarar den ingripandegrad som krävs med hänsyn till den begångna brottsligheten, bör det alltså finnas möjlighet för domstolen att välja den tilläggssanktion som framstår som bäst avpassad och ändamålsenlig i det enskilda fallet.

Av ovan anförda skäl anser vi att valet mellan övervakning och samhällstjänst bör basera sig på en helhetsbedömning där samtliga för saken relevanta omständigheter ska kunna beaktas.

Som slagits fast redan i avsnitt 6.7.4 bör det för valet av samhällstjänst även fortsättningsvis ställas upp någon form av grundläggande lämplighetskrav. I dag är det kravet utformat på så sätt att en sådan föreskrift ska vara lämplig med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter (se 30 kap. 7 § andra stycket och 9 § andra stycket 4 brottsbalken). I praktiken tycks kravet emellertid snarare tillämpas så att samhällstjänst anses uteslutet endast när det på grund av den tilltalades person eller andra omständigheter är direkt olämpligt. Under alla förhållanden är en sådan ordning enligt vår mening att föredra, eftersom tillämpningsområdet för samhällstjänst i annat fall riskerar att bli alltför snävt. Lämplighetskravet bör därför utformas så att samhällstjänst inte får väljas om en sådan sanktion är olämplig för den tilltalade. Som också slagits fast i avsnitt 6.7.4 bör det däremot inte ställas upp något krav på samtycke. I stället får den tilltalades inställning till samhällstjänst beaktas inom ramen för lämplighetsbedömningen.

Frågan om en samhällstjänstsanktion är olämplig för den tilltalade får avgöras efter en samlad bedömning av den tilltalades förutsättningar och inställning till att utföra samhällstjänstarbete.[140] Ibland kan förutsättningarna för samhällstjänst brista på grund av exempelvis den tilltalades hälsotillstånd, att han eller hon har missbruksproblem eller att en sådan sanktion skulle vara förenad med säkerhetsrisker. Som berörts ovan kan även det förhållandet att den tilltalade aktivt motsätter sig samhällstjänst medföra att en sådan sanktion anses

[140] Jfr prop. 1997/98:96 s. 98 och 191.

olämplig. Under alla förhållanden bör en ovilja att genomföra samhällstjänst i många fall kunna tala för att övervakning hellre bör väljas.

Om samhällstjänst bedöms som en olämplig sanktion för den tilltalade kommer valet med nödvändighet att falla på övervakning. Till skillnad från dagens skyddstillsyn bör en övervakningssanktion således inte förutsätta att den kan antas bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet. Inte heller bör det krävas att den tilltalade har ett övervakningsbehov. Däremot kan ett sådant behov tala för att övervakning är den lämpligaste sanktionen, även om den dömde i och för sig har förutsättningar att genomföra samhällstjänst. Behovet kan, som berörts ovan, ha sin grund i att den dömde har ett missbruk som kräver behandlingsinsatser eller att denne uppvisar någon annan problematik som kan antas ha samband med den begångna brottsligheten och som adresseras i något av de påverkansprogram som Kriminalvården tillhandahåller. I enlighet med vad som anförts i avsnitt 6.4.3 kan även det förhållandet att den tilltalade är föremål för vård enligt LVM tala för att övervakning bör väljas. Detsamma gäller om den tilltalade i annan form genomgår vård eller behandling för något brottsrelaterat förhållande, i synnerhet om insatsen bidragit till att straffet gjorts villkorligt (jfr ovan avsnitt 6.6.4). Också det förhållandet att den tilltalade har återfallit i brott kan ge vid handen att denne bör underkastas den kontroll och de stödåtgärder som en övervakning innebär.

När rätten har beslutat att endast en del av straffet ska vara villkorlig bör den vid valet av tilläggssanktion beakta att någon villkorlig frigivning då inte sker från den ovillkorliga delen av straffet. Detta förhållande talar starkt för att övervakning bör väljas, så att den dömde – sedan han eller hon avtjänat den ovillkorliga delen av straffet – får det stöd och underställs den kontroll som i andra fall kan ske under prövotiden för villkorlig frigivning. Det bör dock inte vara uteslutet att välja samhällstjänst som tilläggssanktion i dessa fall. Ibland kan behovet av de åtgärder som en övervakning inbegriper nämligen vara så begränsat att en sådan sanktion inte framstår som särskilt meningsfull. I ett sådant fall kan samhällstjänst vara ett lämpligare val.

Om den tilltalade har ett utpräglat behov av stöd och kontroll bör övervakning normalt ha företräde framför samhällstjänst, i vart fall så länge den dömde bedöms som mottaglig för de insatser som en övervakning kan aktualisera. Ibland kan omständigheterna emellertid vara sådana att det visserligen finns ett övervakningsbehov, men

som är ganska begränsat, samtidigt som den tilltalade har förutsättningar att genomföra samhällstjänst. I dessa fall kan ofta den senare sanktionen vara den lämpligaste. I sammanhanget kan erinras om att vi föreslår att även en samhällstjänstsanktion bör kunna innefatta vissa övervakningsmoment (se avsnitt 6.9.6 och 6.9.7). Ett begränsat behov av övervakning bör således kunna tillgodoses också inom ramen för en sådan sanktion.

Hittills har vi framför allt uppehållit oss vid hur valet mellan samhällstjänst och övervakning bör påverkas av den tilltalades förutsättningar och behov. Dessa faktorer talar för övrigt oftast i samma riktning som det samhälleliga intresset av att de påföljder som döms ut får en brottsförebyggande verkan. I de fall det finns en enskild målsägande – ett brottsoffer – bör dock även dennes behov av att den tilltalade underställs övervakning kunna beaktas. Beroende på brottslighetens karaktär samt på relationen mellan målsäganden och den tilltalade kan de kontrollåtgärder som en övervakning innefattar och sådana föreskrifter som då kan meddelas, t.ex. gällande var den tilltalade får eller inte får vistas, många gånger vara ägnade att bidra till målsägandens trygghet. När så är fallet kan det tala för att övervakning ska väljas som tilläggssanktion.

Vanligtvis bör alltså behovet av stöd och kontroll, vid sidan av den tilltalades förutsättningar att genomföra samhällstjänst, vara avgörande för vilken sanktion som ska väljas. Som anförts inledningsvis bör det dock alltid bli fråga om en helhetsbedömning där samtliga för saken relevanta omständigheter ska kunna beaktas. Exempel på en annan omständighet som kan ha betydelse i detta sammanhang är att den tilltalade tidigare har dömts till – eller vid domstillfället alltjämt verkställer – ett villkorligt fängelsestraff med en viss tilläggssanktion. Särskilt i det sistnämnda fallet kan det vara lämpligare att ett nytt villkorligt fängelsestraff förenas med en annan sanktion. Det förhållandet att den tilltalade redan är underställd övervakning kan således tala för att det nya straffet om möjligt bör förenas med samhällstjänst. I annat fall är risken att det sist utdömda straffet inte får någon – eller i vart fall inte en tillräcklig – praktisk betydelse. Eller omvänt så kan det ofta vara lämpligare att tilläggssanktionen bestäms till övervakning om personen i fråga återfallit i brott efter att tidigare ha dömts till villkorligt fängelse med samhällstjänst. Några begränsningar av domstolens valmöjlighet i de nu diskuterade situationerna bör dock inte ställas upp. Också i dessa fall bör domstolen således

vara fri att välja den sanktion som vid en helhetsbedömning framstår som den lämpligaste, även om det kan innebära att sanktionen blir densamma som tidigare. Övriga frågor gällande hur påföljdsbestämningen bör påverkas av en tidigare dom behandlas i avsnitt 6.11.

Avslutningsvis kan nämnas att om det redan på förhand kan konstateras att varken en samhällstjänst- eller övervakningssanktion kommer att kunna verkställas, t.ex. för att den tilltalade förklarar sig helt ovillig att medverka till genomförandet av dem, får förutsättningarna för att välja någon av dessa sanktioner anses brista. Om tilläggssanktionen i ett sådant fall inte kan stanna vid böter kommer ett villkorligt fängelsestraff i praktiken inte att kunna göras tillräckligt ingripande. I enlighet med vad som anförts i avsnitt 6.6.1 bör ett ovillkorligt fängelsestraff då dömas ut.

6.8.2 Ett villkorligt fängelsestraff bör i vissa fall kunna förenas med mer än en tilläggssanktion

Förslag: Om det behövs för att skärpa ingripandegraden med anledning av den tilltalades tidigare brottslighet eller när rätten har beslutat att straffet ska vara villkorligt för att det finns synnerliga skäl, får straffet förenas med mer än en tilläggssanktion. Valet av sanktioner ska i övrigt göras på samma grunder som valet mellan samhällstjänst och övervakning.

Flera tilläggssanktioner med anledning av den tilltalades tidigare brottslighet

Vi har i avsnitt 6.4.1 konstaterat att huvudregeln bör vara att ett villkorligt fängelsestraff ska förenas med endast en tilläggssanktion. Bland annat i vissa återfallssituationer kan det emellertid vara motiverat att förena straffet med fler sanktioner. Som beskrivits i avsnitt 6.6.3 bör den tilltalades tidigare brottslighet kunna beaktas genom att ett villkorligt fängelsestraff förenas med en mer ingripande tilläggssanktion än vad som hade kommit i fråga om brottet inte utgjort ett återfall. Finns det inte någon mer ingripande sanktion att ta till bör normalt ett ovillkorligt fängelsestraff dömas ut. I de flesta fall leder en sådan ordning enligt vår uppfattning till välavvägda resultat, i vart fall när

personen i fråga återfallit i brottslighet av likartat eller allvarligt slag. Exempelvis framstår det som rimligt att den som gör sig skyldig till upprepade förmögenhetsbrott, såsom stölder och hälerier, döms till villkorligt fängelse och böter vid det första tillfället, till villkorligt fängelse och övervakning vid det andra tillfället och till ovillkorligt fängelse vid återfall därefter. Likaså finns det enligt vår uppfattning inget att invända mot att den som t.ex. gjort sig skyldig till ett narkotikabrott med ett straffvärde på tre månaders fängelse först döms till villkorligt fängelse med samhällstjänst för att vid ett andra sådant brott dömas till ovillkorligt fängelse. I vissa fall, när relevansen av den nya brottsligheten är lägre, kan den angivna ordningen emellertid leda till en återfallsskärpning som ter sig omotiverat skarp. Situationen uppstår framför allt när det nya brottet på grund av dess art ligger på en högre sanktionsnivå än det tidigare. Som exempel kan nämnas det fallet att någon tidigare har dömts till ett kortare villkorligt fängelsestraff med böter för ett oaktsamt bokföringsbrott och därefter, under prövotiden, gör sig skyldig till ett grovt rattfylleri på ungefär samma straffnivå. Det senare brottet ger i sig skäl för villkorligt fängelse med övervakning eller samhällstjänst, varför ingripandegraden inte kan skärpas med anledning av återfallet genom valet av en strängare tilläggssanktion. Utan en möjlighet att lägga till ytterligare en sanktion skulle den tidigare brottsligheten således endast kunna beaktas genom utdömandet av ett ovillkorligt fängelsestraff, trots att brotten helt tycks sakna samband med varandra och straffvärdet av det senare brottet dessutom är lågt (jfr avsnitt 6.6.3). En sådan ordning framstår inte som tillfredsställande.

Mot denna bakgrund bör det införas en bestämmelse som ger möjlighet att förena ett villkorligt fängelsestraff med mer än en tilläggssanktion om det behövs för att skärpa ingripandegraden med anledning av den tilltalades tidigare brottslighet. En tillämpning av bestämmelsen bör som framgått kunna aktualiseras när relevansen av den tidigare brottsligheten bedöms som låg och alternativet vore ett ovillkorligt fängelsestraff, företrädesvis i sådana fall där den tilltalade tidigare dömts till villkorligt fängelse med böter och därefter gör sig skyldig till ett brott som i sig föranleder en strängare sanktion. Det bör dock inte vara uteslutet att tillämpa bestämmelsen även när den tidigare tilläggssanktionen var samhällstjänst eller övervakning och det nya brottet också ger skäl för en sådan sanktion.

Som framgår av det ovan angivna exemplet bör det nyss sagda gälla även om det nya brottet har begåtts under prövotiden för ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff. Har brottet begåtts efter prövotiden sjunker relevansen av den tidigare brottsligheten, varför utrymmet att döma till ett med flera tilläggssanktioner förstärkt villkorligt fängelsestraff ökar. I dessa fall bör således ett villkorligt fängelsestraff kunna komma i fråga även vid något allvarligare, och inte fullt så olikartad, brottslighet. I enlighet med vad som anförts i avsnitt 6.6.3 bör utrymmet bli större ju längre tid som förflutit sedan den tidigare domen. Om återfallet inte längre bedöms ha någon relevans för påföljdsbestämningen av det nya brottet kan ett nytt villkorligt fängelsestraff med endast en sanktion utdömas.

Tillämpningen bör också påverkas av i vilken mån de tilläggssanktioner som står till buds medför att ett villkorligt fängelsestraff kan anses som en lämplig och ändamålsenlig påföljd i det aktuella fallet. Om den tilltalade exempelvis har ett behov av och tycks vara motiverad till sådan behandling för missbruk eller annan problematik som Kriminalvården kan föreskriva vid en övervakningssanktion, kan det tala för att reaktionen bör skärpas inom ramen för ett villkorligt fängelsestraff i stället för genom utdömandet av ett ovillkorligt fängelsestraff. Är situationen den omvända – den tilltalade bedöms kanske inte alls vara mottaglig för behandling eller annan påverkan – bör den nu diskuterade möjligheten inte användas. Då bör återfallet i stället beaktas genom att ett ovillkorligt fängelsestraff döms ut.

I enlighet med vad som anförts i avsnitt 6.6.3 bör ett nytt villkorligt fängelsestraff under alla förhållanden vara uteslutet om den tilltalade även efter ett tidigare återfall fått förmånen av en sådan påföljd, eller med andra ord vid en tredje relevant lagföring. Då bör återfallet alltså i princip alltid anses så flagrant att ett villkorligt fängelsestraff, även om det skulle förenas med flera sanktioner, inte kan anses tillräckligt ingripande (jfr dock nedan angående det fallet att det finns synnerliga skäl för villkorligt fängelse). Normalt bör villkorligt fängelse med flera tilläggssanktioner inte heller anses som ett tillräckligt ingripande straff för den som återfallit i brott sedan han eller hon tidigare dömts till ovillkorligt fängelse. Ett visst utrymme för en sådan påföljdsbestämning bör dock finnas, i synnerhet när den tilltalade inte före det tidigare ovillkorliga fängelsestraffet dömts för något brott på fängelsenivå.

Flera tilläggssanktioner när det finns synnerliga skäl för villkorligt fängelse

En annan situation då det bör vara möjligt att skärpa ingripandegraden i ett villkorligt fängelsestraff genom att förena det med flera tilläggssanktioner är när straffet har gjorts villkorligt på grund av att det med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden eller annars finns synnerliga skäl. I dessa fall har straffet gjorts villkorligt trots att ett ovillkorligt fängelsestraff i och för sig är påkallat med hänsyn till straffets längd, brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet. Därmed bör behovet av att skärpa upp det villkorliga straffet med flera sanktioner avgöras utifrån med vilken styrka dessa omständigheter talar för ett strängare ingripande i det aktuella fallet.

Om varken brottets art eller den tilltalades tidigare brottslighet talar för ett strängare ingripande bör det kunna räcka med endast en tilläggssanktion, så länge straffet inte mera påtagligt överstiger den längd som normalt utesluter ett villkorligt fängelsestraff. Likaså bör en enda sanktion som regel anses tillräckligt om straffets längd understiger denna gräns, men ett strängare ingripande är påkallat med hänsyn till brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet. Är det fråga om ett i sammanhanget långt fängelsestraff – eller om flera omständigheter samtidigt talar för en strängare reaktion – kan däremot ytterligare en tilläggssanktion vara nödvändig för att skärpa ingripandegraden. Ju starkare skälen för ett strängare ingripande är, desto mer talar det för att förena straffet med dubbla sanktioner. I ytterlighetsfall kan tre sanktioner tänkas bli nödvändiga (se vidare nedan).

Vid bedömningen bör även de skäl som ligger till grund för att straffet gjorts villkorligt ibland kunna få betydelse. Ofta hänför sig dessa endast till hur den tilltalade skulle komma att drabbas av ett ovillkorligt fängelsestraff, men ibland kan de även ha bäring på tilläggssanktionen. Om beslutet om villkorlighet exempelvis grundar sig i att den tilltalade genomgår behandling för missbruk eller annat förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet bör behandlingens innehåll och utformning kunna beaktas. I synnerhet om denna innebär att den tilltalade under en tid är intagen på behandlingshem bör det kunna medföra att endast en sanktion är tillräcklig, trots att de skäl som talar i motsatt riktning i och för sig är starka.

Straffet bör sällan förenas med mer än två sanktioner

Oavsett om ingripandegraden i ett villkorligt fängelsestraff behöver skärpas för att straffet gjorts villkorligt på grund av att det finns synnerliga skäl eller med anledning av den tilltalades tidigare brottslighet, bör det i de allra flesta fall vara tillräckligt att straffet förenas med två sanktioner. I sällsynta undantagsfall – t.ex. när starka humanitära skäl talar emot ett ovillkorligt fängelsestraff samtidigt som också skälen för ett sådant straff är starka – bör samtliga sanktioner kunna användas. Regleringen bör därför inte ställa upp några begränsningar i detta avseende, utan kan lämpligen utformas så att straffet i de angivna situationerna får förenas med mer än en tilläggssanktion.

Valet bör i övrigt göras på samma grunder som valet mellan samhällstjänst och övervakning

I de allra flesta av de nu berörda fallen kommer det alltså att bli fråga om att förena straffet med två sanktioner. Liksom när valet står mellan samhällstjänst och övervakning bör domstolen då kunna göra en helhetsbedömning baserad på samtliga för saken relevanta omständigheter.

Även här måste givetvis det grundläggande lämplighetskravet för samhällstjänst vara uppfyllt för att en sådan sanktion ska kunna väljas. Om samhällstjänst är olämpligt kan således inte annat än övervakning och böter komma i fråga. Finns det däremot förutsättningar för samhällstjänst kan en sådan sanktion vid sidan av en övervakning ofta vara det lämpligaste valet.

Om det finns ett tydligt behov av det stöd och den kontroll som en övervakning innebär bör som en stark utgångspunkt gälla att en av sanktionerna ska vara övervakning. Liksom i andra fall bör ett övervakningsbehov dock inte vara någon absolut förutsättning för en sådan sanktion, men om det behovet helt saknas kan samhällstjänst och böter ibland vara ett bättre val. I sammanhanget bör dock beaktas att övervakningssanktionen även kommer att innehålla inslag av mer repressiv karaktär, företrädesvis i form av helghemarrest. Bland annat av det skälet kan en övervakningssanktion många gånger vara att föredra framför böter, trots att något övervakningsbehov inte kan konstateras eller att det behovet framstår som begränsat. I övrigt bör

i allt väsentligt samma omständigheter som aktualiseras vid valet mellan samhällstjänst och övervakning kunna beaktas (se avsnitt 6.8.1).

6.8.3 Skäl att avstå från att förena straffet med en tilläggssanktion

Förslag: Rätten får avstå från att förena det villkorliga fängelsestraffet med en tilläggssanktion, eller välja en mindre ingripande sanktion än vad som annars skulle ha varit påkallat, om

1. den tilltalade med anledning av brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit berövad friheten på sätt som enligt 2 § lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande ska tillgodoräknas som verkställighet av påföljd, eller
2. det annars finns särskilda skäl mot att förena straffet med en tilläggssanktion eller för att välja en mindre ingripande sanktion.

Skälen för vårt förslag

Det bör i vissa fall vara möjligt att avstå från att förena straffet med en tilläggssanktion eller att välja en mindre ingripande sanktion

Våra förslag i det föregående innebär att villkorligt fängelse som en klar huvudregel ska förenas med en tilläggssanktion som kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till straffets längd, brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet. I vissa fall kan det dock finnas skäl att välja en mindre ingripande sanktion än vad dessa omständigheter motiverar eller att helt avstå från att förena det villkorliga fängelsestraffet med en tilläggssanktion. Framför allt kan det gälla när den tilltalade har varit häktad eller på annat sätt frihetsberövad med anledning av misstanke om brott som prövats i målet. Men även i andra situationer kan förhållandena vara sådana att det framstår som oskäligt eller olämpligt att förena straffet med en tilläggssanktion eller att välja en så ingripande sanktion som annars följer av den föreslagna regleringen. Det bör därför finnas en undantagsregel som gör det möjligt att avstå från att förena straffet med en tilläggssanktion i dessa fall eller att välja en mindre ingripande sanktion.

Det närmare tillämpningsområdet för en sådan undantagsregel diskuteras i det följande. Först ska dock den nuvarande ordningen med avseende på hur frihetsberövanden beaktas vid påföljdsbestämningen kort behandlas.

Beaktande av frihetsberövanden enligt den nuvarande regleringen

Enligt den nuvarande regleringen kan det förhållandet att den tilltalade varit frihetsberövad beaktas på olika sätt vid påföljdsbestämningen. I vissa fall kan förhållandet vägas in i bedömningen av om fängelse eller en icke frihetsberövande påföljd ska väljas och således medföra att påföljden bestäms till villkorlig dom eller skyddstillsyn i stället för fängelse. Detta sker då med stöd av bestämmelserna i 29 kap. 5 § första stycket 8 och 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken.[141] Om personen i fråga döms till fängelse beaktas förhållandet däremot normalt inte alls, eftersom tiden för frihetsberövandet då tillgodoräknas den dömde som verkställighet av påföljden enligt 2 § lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande (tillgodoräknandelagen). Som framgår av avsnitt 6.6.4 och 12.4.10 kan dock det förhållandet att den tilltalade varit häktad under lång tid med restriktioner beaktas i lindrande riktning vid framför allt straffmätningen.

Av 30 kap. 8 § framgår vidare att domstolen kan avstå från att förena en villkorlig dom med dagsböter om ett bötesstraff med hänsyn till skyldighet att fullgöra samhällstjänst eller andra följder av brottet skulle drabba den tilltalade alltför hårt eller det finns andra särskilda skäl mot att döma till böter. Att den tilltalade varit frihetsberövad kan innebära att sådana skäl föreligger.[142] I de fall böter ändå döms ut kan frihetsberövandet leda till att antalet dagsböter sätts lägre än vad som annars hade skett. Detta följer dock inte av någon särskild bestämmelse, utan av det förhållandet att bötesstraff som tillägg till villkorlig dom tillämpas oberoende av straffskalan för det aktuella brottet och – liksom den villkorliga domen som sådan – i princip inte

[141] Se t.ex. rättsfallet ”Kontraktsvård och frihetsberövande” NJA 2024 s. 293 p. 22.
[142] Se t.ex. rättsfallet ”Slaget med bokryggen” NJA 2015 s. 386 p. 17.

ger uttryck för någon straffmätning, även om antalet dagsböter i praktiken normalt bestäms med utgångspunkt i brottets svårhet.[143]

Av intresse i detta sammanhang är också bestämmelserna i 3 § tillgodoräknandelagen, som ger domstolen möjlighet att besluta om att vissa påföljder ska anses helt eller delvis verkställda genom ett frihetsberövande. Av paragrafens första stycket framgår att rätten när den dömer till fängelse eller sluten ungdomsvård får besluta att påföljden ska anses *helt verkställd* genom sådant frihetsberövande som ska tillgodoräknas den dömde som verkställighet av påföljd enligt 2 § samma lag, om den tid som den utdömda påföljden överstiger frihetsberövandet med är ringa. Av andra stycket framgår att rätten när den dömer till böter, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning får besluta att påföljden ska anses *helt eller delvis verkställd* genom frihetsberövandet. Enligt rättsfallet NJA 1989 s. 12, som gällde motsvarande bestämmelse i den numera upphävda 33 kap. 6 § brottsbalken, bör som ett riktmärke kunna gälla att ett dygns frihetsberövande motsvarar tio dagsböter. Har böter dömts ut i förening med annan påföljd ska dessa däremot normalt inte anses verkställda med stöd av den nu behandlade bestämmelsen, utan avräkning sker i stället för det fall påföljden undanröjs.[144] Som nämnts ovan kan rätten i ett sådant fall, om påföljden bestämts till villkorlig dom, i stället avstå från att förena den villkorliga domen med böter eller bestämma dagsböterna till ett lägre antal än annars.

Någon möjlighet att anse en föreskrift om samhällstjänst helt eller delvis verkställd till följd av ett frihetsberövande finns inte. Ett frihetsberövande ska, enligt vad Högsta domstolen slagit fast i rättsfallet ”Samhällstjänst och frihetsberövande” NJA 2012 s. 968, inte heller inverka på antalet timmar samhällstjänst. Avräkning får i stället ske för det fall påföljden senare undanröjs. Ett frihetsberövande inverkar inte heller på innehållet i en skyddstillsyn.

[143] Jfr Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 535 f. och Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 30 kap. 8 §.
[144] Jfr NJA II 1973 s. 220.

Frihetsberövande som skäl för att avstå från att förena ett villkorligt fängelsestraff med en tilläggssanktion eller att välja en mindre ingripande sanktion

Även i det system som vi föreslår bör ett frihetsberövande kunna beaktas på olika sätt. Bland annat bör det i vissa undantagsfall kunna leda till att ett utmätt fängelsestraff helt eller delvis görs villkorligt (se avsnitt 6.6.4 och 6.6.5). Vidare föreslår vi i avsnitt 6.7.4 att ett frihetsberövande ska kunna beaktas när samhällstjänst väljs som tilläggssanktion på det sättet att ett lägre antal timmar än annars bestäms. I avsnitt 6.9.12 föreslår vi också att det ska kunna få betydelse för ingripandegraden i en övervakningssanktion. Således ska frågan om, och under hur lång tid, den dömde då ska vara underkastad helghemarrest eller andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten bedömas utifrån den strafftid som återstår sedan frihetsberövandet avräknats. I de fall straffet förenas med en bötessanktion bör ett frihetsberövande därtill, på motsvarande sätt som när en villkorlig dom i dag förenas med dagsböter, kunna föranleda att ett lägre antal dagsböter bestäms (se avsnitt 6.7.2).

Som konstaterats inledningsvis i detta avsnitt bör det därutöver vara möjligt för domstolen att avstå från att förena straffet med en tilläggssanktion eller att välja en mindre ingripande sanktion med anledning av att den tilltalade varit frihetsberövad i målet. Den förstnämnda möjligheten kan delvis jämföras med undantagsregeln i nuvarande 30 kap. 8 § brottsbalken som medger att domstolen avstår från att förena en villkorlig dom med dagsböter när det finns särskilda skäl, vilket bl.a. kan föreligga när den tilltalade har varit frihetsberövad.

Enligt vår mening framstår det som naturligt att ett frihetsberövande – såvida det inte redan har åberopats som skäl för att helt eller delvis göra straffet villkorligt – i första hand får inverka på ingripandegraden i den sanktion som är påtänkt. Om det t.ex. är en samhällstjänstsanktion som övervägs bör utgångspunkten således vara att frihetsberövandet beaktas genom att antalet samhällstjänsttimmar sätts lägre än vad som är motiverat med hänsyn till straffets längd. Först om domstolen bedömer att en sådan inverkan inte är lämplig eller möjlig bör den överväga att i stället avstå från att förena straffet med en tilläggssanktion eller att välja en mindre ingripande sanktion, dvs. att förena straffet med böter i stället för övervakning eller samhällstjänst.

Såvitt avser dagsböter och samhällstjänst är det när endast en liten del av sanktionen skulle kvarstå att fullgöra efter att frihetsberövandet beaktats som det bör kunna övervägas att i stället avstå från att förena straffet med en tilläggssanktion. Det är nämligen knappast vare sig meningsfullt eller hållbart från administrativ och ekonomisk synpunkt att förena ett villkorligt fängelsestraff med samhällstjänst om det bara blir fråga om några enstaka timmar som ska utföras. Liknande resonemang kan anföras i fråga om dagsböter. Vid bedömningen bör domstolen kunna utgå från de avräkningsprinciper som förordats i avsnitt 6.7.2 (dagsböter) respektive 6.7.4 (samhällstjänst). Om domstolen då finner att det återstående antalet dagsböter eller timmar samhällstjänst klart skulle understiga det lägsta antal som kan dömas ut bör den kunna avstå från att förena straffet med en tilläggssanktion.

Resonemanget kan inte utan vidare överföras till övervakningssanktionen, eftersom denna som utgångspunkt fullgörs under hela prövotiden. Inte minst av likabehandlingsskäl bör ett frihetsberövande dock kunna leda till att rätten avstår från att förena straffet med en tilläggssanktion även när det är en övervakningssanktion som övervägs. I det fallet bör så kunna ske när det utmätta straffets längd endast i liten utsträckning överstiger frihetsberövandet. En utgångspunkt bör därvid kunna vara att en tilläggssanktion kan underlåtas om rätten i motsvarande situation skulle ha avstått från att förena straffet med samhällstjänst.

Det bör mer sällan bli aktuellt att förena straffet med en lindrigare sanktion, dvs. att välja böter i stället för samhällstjänst eller övervakning, på grund av ett frihetsberövande. Om det inte finns skäl att låta den tilltalade helt undgå tilläggssanktion bör, såsom anförts ovan, frihetsberövandet normalt beaktas genom att det får inverka på ingripandegraden i den sanktion som är påtänkt. Det bör dock inte vara uteslutet att gå ner en sanktionsnivå i dessa fall. Man skulle exempelvis kunna tänka sig den situationen att frihetsberövandet i och för sig ger skäl för en så kraftig nedsättning av antalet timmar samhällstjänst att det framstår som tveksamt att förena straffet med en sådan sanktion samtidigt som det ändå skulle återstå så mycket att fullgöra att ett villkorligt fängelsestraff utan tilläggssanktion ter sig alltför generöst. Då bör en lösning kunna vara att i stället förena straffet med ett skäligt antal dagsböter.

Det sagda ska inte förstås så att ett frihetsberövande som föregått domen alltid måste beaktas i valet av tilläggssanktion såvida det inte kan inverka på den påtänkta sanktionens ingripandegrad. I stället bör frågan avgöras efter en skälighetsbedömning i det enskilda fallet. Som redan framgått kan ett frihetsberövande ha bidragit till att straffet överhuvudtaget gjorts villkorligt. Det kan då sällan ge skäl för att också lindra det villkorliga straffet med avseende på tilläggssanktionen. Även frihetsberövandets längd och vilken sanktion som är aktuell bör ha betydelse. Ett kortvarigt frihetsberövande behöver inte med nödvändighet få någon inverkan vare sig på ingripandegraden i den påtänkta tilläggssanktionen eller på valet av tilläggssanktion. Det gäller särskilt när det är en övervakningssanktion som övervägs, där ingripandegraden inte enbart är kopplad till straffets längd, utan också till den dömdes behov. Men även när det är en samhällstjänstsanktion som övervägs bör domstolen kunna underlåta att ge frihetsberövandet någon inverkan om det endast skulle ha föranlett ett avdrag på samhällstjänsten med några enstaka timmar. Det kan i sammanhanget framhållas att för den händelse beslutet om villkorlighet senare skulle komma att upphävas, kommer frihetsberövandet likväl att avräknas från den strafftid som då ska avtjänas ovillkorligt.

De allra kortaste frihetsberövandena bör enligt vår mening överhuvudtaget inte omfattas av den nu diskuterade undantagsregelns tillämpningsområde. Detta kan i lagtexten uttryckas genom en hänvisning till 2 § tillgodoräknandelagen, enligt vilken en förutsättning för sådant tillgodoräknande som avses där bl.a. är att frihetsberövandet har varat under en sammanhängande tid av minst 24 timmar. Detta ska dock inte uppfattas så att ett frihetsberövande som beaktats som skäl för att välja en lindrigare tilläggssanktion eller att avstå från att förena straffet med en tilläggssanktion redan ska anses ha tillgodoräknats den dömde som verkställighet av fängelsestraffet om beslutet om villkorlighet senare upphävs. Att tiden för frihetsberövandet har beaktats i valet av tilläggssanktion ska vid ett eventuellt efterföljande upphävande alltså inte anses utgöra något hinder mot tillgodoräknande enligt 2 § andra stycket 2 tillgodoräknandelagen (jfr avsnitt 6.7.2, 6.7.4 och 6.9.12).

Andra särskilda skäl mot att förena ett villkorligt fängelsestraff med en tilläggssanktion eller för att välja mindre ingripande sanktion

Som nämnts ovan ger nuvarande 30 kap. 8 § brottsbalken domstolen möjlighet att avstå från att förena en villkorlig dom med dagsböter om ett bötesstraff med hänsyn till skyldighet att fullgöra samhällstjänst eller andra följder av brottet skulle drabba den tilltalade alltför hårt eller det finns andra särskilda skäl mot att döma till böter. Förutom den ovan berörda situationen att den misstänkte har varit frihetsberövad i målet kan, såsom framgår av förarbetena till bestämmelsen, andra följder av brottet exempelvis ta sikte på en del av de billighetshänsyn som anges i 29 kap. 5 § brottsbalken. Ett annat exempel som nämns i förarbetena är när den tilltalade samtidigt i domen åläggs skadestånd.[145]

På liknande sätt bör det vara möjligt för domstolen att avstå från att förena ett villkorligt fängelsestraff med en tilläggssanktion när det finns andra särskilda skäl. Det bör gälla oavsett om sanktionen i annat fall skulle ha bestämts till böter, övervakning eller samhällstjänst. Om det i och för sig finns anledning att mildra det villkorliga fängelsestraffet med avseende på tilläggssanktionen – men inte att helt avstå från att förena straffet med en tilläggssanktion – bör i stället en mindre ingripande sanktion kunna väljas. Med andra ord bör straffet då kunna förenas med böter i stället för med övervakning eller samhällstjänst.

I likhet med vad som gäller enligt bestämmelsen i 30 kap. 8 § brottsbalken kan särskilda skäl tänkas föreligga när det förekommer billighetsskäl eller sådana omständigheter som anges i den föreslagna bestämmelsen om synnerliga skäl för villkorligt fängelse (se 28 kap. 12 respektive 16 § i författningsförslaget). Som ett exempel kan nämnas det fallet att den tilltalades hälsotillstånd är så dåligt att denne varken kan utföra samhällstjänstarbete eller fullgöra en övervakningssanktion på ett sätt som är meningsfullt. Då bör domstolen i stället kunna förena straffet med böter eller ytterst avstå från att förena straffet med en tilläggssanktion. Även det förhållandet att den tilltalade har medverkat till utredningen av brott på ett sådant sätt att strafflindring kan komma i fråga bör i vissa fall kunna medföra att kravet på särskilda skäl är uppfyllt. (jfr 28 kap. 13 § i författningsförslaget).

[145] Se prop. 1987/88:120.

Det bör dock beaktas att om en viss omständighet har föranlett att ett kortare straff mätts ut kan det i sin tur ha blivit avgörande för att straffet gjorts villkorligt. Som regel medför ett kortare straff också att ingripandegraden i den påtänkta sanktionen blir lägre, t.ex. genom att ett färre antal timmar samhällstjänst bestäms. Därför bör det endast sällan finnas anledning att beakta omständigheten också i valet av tilläggssanktion. Detsamma gäller om omständigheten, utan att ha inverkat på straffets längd, har legat till grund för beslutet om villkorlighet. Som anförts både i avsnitt 6.6.4 och 12.4.3 bör omständigheter av nu aktuella slag som utgångspunkt alltså beaktas i endast ett led av påföljdsbestämningen. Bara om omständigheten inte kan beaktas i tillräcklig utsträckning vid straffmätningen eller bedömningen av om straffet ska vara villkorligt – eller om den annars har särskild bäring på valet av tilläggssanktion – bör det således komma i fråga att lägga den till grund för en lindring i det sistnämnda avseendet.

Ett annat särskilt skäl mot att förena straffet med en tilläggssanktion skulle, i vart fall när det är dagsböter som övervägs, kunna vara att den tilltalade samtidigt åläggs att betala skadestånd med anledning av brottet. I likhet med vad som gäller vid tillämpningen av nuvarande 30 kap. 8 § brottsbalken bör domstolen här dock iaktta stor restriktivitet. Endast när det rör sig om ett kraftigt skadestånd – som inte innebär att den tilltalade får betala tillbaka en vinst av brottet eller liknande – och det vid en helhetsbedömning framstår som skäligt, bör det komma i fråga att avstå från att förena straffet med en tilläggssanktion. Av förklarliga skäl bör det i denna situation överhuvudtaget inte bli aktuellt att välja böter som tilläggssanktion i stället för övervakning eller samhällstjänst.

Det bör inte heller – vare sig som ett skäl mot att förena straffet med en tilläggssanktion eller för att välja en lindrigare sanktion – komma i fråga att beakta den tilltalades allmänna ekonomiska förhållanden. Däremot är dessa förhållanden naturligtvis av avgörande betydelse vid bestämmandet av dagsbotens belopp.

6.9 Verkställighet av samhällstjänst och övervakning samt möjligheten att lämna nöjdförklaring

6.9.1 Inledande av verkställighet

Förslag: En tilläggssanktion i form av samhällstjänst eller övervakning får verkställas när en dom eller ett beslut i den del som avser villkorligt fängelse med en sådan sanktion har fått laga kraft mot den dömde, eller vid den tidigare tidpunkt som rätten har beslutat enligt 27 kap. 3 § andra stycket brottsbalken.

Verkställigheten ska påbörjas så snart som möjligt efter det att domen eller beslutet i den del som avser villkorligt fängelse är verkställbar mot den dömde.

Skälen för vårt förslag

Den dömdes skyldighet att påbörja verkställigheten

Som framgått av avsnitt 6.4.5 föreslår vi att prövotiden för villkorligt fängelse som utgångspunkt ska räknas från den dag rättens avgörande i den del som avser påföljd får laga kraft mot den dömde. Att ett avgörande har fått laga kraft innebär att det inte längre kan överklagas. Laga kraft mot den dömde kan inträda antingen genom att han eller hon lämnar nöjdförklaring enligt den reglering vi föreslår i avsnitt 6.9.2, och därigenom avstår från att överklaga eller fullfölja ett överklagande i påföljdsdelen, eller genom att överklagandetiden löper ut utan att den dömde har överklagat i den delen.

När det gäller övervakning som tilläggssanktion ska dock rätten, om det finns särskilda skäl, få besluta att den dömde ska stå under övervakning redan från dagen för domen och, om straffet endast är delvis villkorligt, att straffet i den andra delen ska börja avtjänas trots att domen inte har fått laga kraft. Om rätten har fattat ett sådant beslut ska prövotiden i stället räknas från dagen för domen. (Se avsnitt 6.4.5 och 6.7.5.)

För att tydliggöra när den dömdes skyldighet att påbörja verkställigheten inträder föreslår vi att det i en av de inledande bestämmelserna i den nya lagen om villkorligt fängelse anges att en tilläggssanktion i form av samhällstjänst eller övervakning får verkställas när en dom eller ett beslut i den del som avser villkorligt fängelse med

en sådan sanktion har fått laga kraft mot den dömde, eller vid den tidigare tidpunkt som rätten har beslutat enligt föreslagna 27 kap. 3 § andra stycket brottsbalken.[146]

Att den dömde överklagar andra delar av avgörandet, t.ex. gällande skadestånd, utgör inte hinder mot verkställighet av tilläggssanktionen. Verkställigheten hindras inte heller av att åklagaren eller målsäganden överklagar domen eller beslutet.

Angående dagsböter som tilläggssanktion kan nämnas att uppbörd får ske så snart dom har meddelats, medan indrivning inte får ske förrän domen har fått laga kraft (2 § bötesverkställighetslagen [(1979:189)]).

Kriminalvårdens skyldighet att se till att verkställigheten inleds

Avseende en liknande reglering som Påföljdsutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 2012:34) anförde den utredningen att det från kriminalpolitisk synpunkt är angeläget att verkställigheten av en utdömd påföljd sker i så nära anslutning till domstolens prövning som möjligt. Det anfördes vidare att den dömde också i många fall är särskilt motiverad att fullgöra åtgärder som åläggs honom eller henne med anledning av en dom i omedelbar anslutning till domstolsförhandlingen, varför det är viktigt att åtgärderna kan komma till stånd så snabbt som möjligt.[147]

Av samma skäl föreslår vi att det anges i lagtexten att verkställigheten av en samhällstjänst- eller övervakningssanktion ska påbörjas så snart som möjligt efter det att domen eller beslutet i den del som avser villkorligt fängelse är verkställbar mot den dömde.[148]

[146] Jfr 2 och 13 §§ strafftidslagen (2018:1251), 5 och 6 §§ lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård samt 3 § första stycket lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning.
[147] Se SOU 2012:34, band 1, s. 370.
[148] Jfr 3 § andra stycket lagen om verkställighet av ungdomsövervakning.

6.9.2 Nöjdförklaring

Förslag: Det införs en särskild möjlighet för den som dömts till villkorligt fängelse att förklara att han eller hon avstår från att överklaga eller fullfölja ett överklagande av en dom eller ett beslut i den del som avser villkorligt fängelse (nöjdförklaring).

En nöjdförklaring lämnas inför den domstol som har meddelat domen eller beslutet eller inför Kriminalvården. En nöjdförklaring får inte tas emot utan att både den som tar emot förklaringen och den dömde har tillgång till domen, beslutet eller rättens bevis om utgången i målet som rör den dömde (domsbevis). Innan en nöjdförklaring lämnas ska den som tar emot förklaringen på lämpligt sätt ha klargjort innebörden och verkan av nöjdförklaringen för den dömde.

När en nöjdförklaring lämnas ska ett vittne närvara. Något vittne behövs dock inte om nöjdförklaringen lämnas vid huvudförhandling i brottmålet. En nöjdförklaring ska dokumenteras.

En nöjdförklaring får inte tas tillbaka. En nöjdförklaring innebär att domen eller beslutet i den del som avser villkorligt fängelse med tilläggssanktion får laga kraft mot den dömde.

Regleringen ersätter 38 kap. 1 § brottsbalken om nöjdförklaring vid villkorlig dom som upphävs.

En följdändring om att något vittne inte behövs om nöjdförklaringen lämnas vid huvudförhandling i brottmålet görs i 4 § tredje stycket lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning.

Skälen för vårt förslag

Nuvarande reglering om nöjdförklaring

Den som har dömts till villkorlig dom får, enligt 38 kap. 1 § första stycket brottsbalken, före överklagandetidens utgång lämna en förklaring om att han eller hon är nöjd med domen såvitt gäller den utdömda påföljden. En sådan förklaring ska avse även böter, som dömts ut med stöd av 27 kap. 2 §. Av 38 kap. 1 § andra stycket framgår att en förklaring som lämnats i föreskriven ordning inte får tas tillbaka samt att om den dömde har överklagat domen, ska hans eller hennes talan när det gäller påföljden för brottet anses återkallad genom förklaringen. Den nämnda regleringen kompletteras av 1 kap.

1 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder där det bl.a. anges att nöjdförklaringen ska lämnas inför den domstol som har meddelat domen eller inför Kriminalvården.

I fråga om dom på fängelse, dom på ungdomsövervakning och dom på sluten ungdomsvård finns det särskilda bestämmelser om nöjdförklaring (se 11–13 §§ strafftidslagen [2018:1251], 4 § lagen [2020:616] om verkställighet av ungdomsövervakning och 6–8 §§ lagen [1998:603] om verkställighet av sluten ungdomsvård). Dessa bestämmelser har i huvudsak samma innehåll som regleringen om nöjdförklaring vid villkorlig dom. Det finns dock skillnader när det gäller vem som är behörig att ta emot nöjdförklaringen.

En nöjdförklaring vid dom på fängelse får lämnas inför Kriminalvården. Om den dömde inte är frihetsberövad får nöjdförklaringen också lämnas inför Polismyndigheten. (Se 11 § andra stycket strafftidslagen.) Vid dom på ungdomsövervakning får nöjdförklaringen lämnas inför den domstol som har meddelat domen eller beslutet eller inför Kriminalvården (4 § lagen om verkställighet av ungdomsövervakning). För dom på sluten ungdomsvård gäller att nöjdförklaring får lämnas inför 1) chefen för häktet, av den som är häktad, 2) den som förestår vården vid ett särskilt ungdomshem, av den som är intagen i ett sådant hem, eller 3) Polismyndigheten. Vidare får nöjdförklaring enligt 1) eller 2) lämnas även inför en annan tjänsteman vid ett häkte eller ett särskilt ungdomshem som har förordnats att ta emot en sådan förklaring. (Se 6 § lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård).

I det lagstiftningsärende som ledde till att lagen om verkställighet av ungdomsövervakning infördes (prop. 2019/20:118) hade *Domstolsverket* under remitteringen anfört att det framstår som tillräckligt och mer lämpligt att möjligheten till nöjdförklaring finns endast vid Kriminalvården. Regeringen ansåg emellertid att det fanns goda skäl för att också domstolarna ska kunna ta emot nöjdförklaring. I det avseendet nämndes att det redan var en uppgift för domstolarna att hantera nöjdförklaringar samt att det skapar ytterligare en möjlighet för den dömde att lämna nöjdförklaring. Till skillnad från Domstolsverket ansåg regeringen vidare att det saknades anledning att begränsa möjligheten att lämna nöjdförklaring till att avse domar som avkunnas i den dömdes närvaro. Slutligen konstaterade regeringen

att nöjdförklaring också bör kunna lämnas inför den verkställande myndigheten, dvs. Kriminalvården.[149]

Nöjdförklaring enligt den nya lagen om villkorligt fängelse

Eftersom villkorlig dom utmönstras ur påföljdssystemet behöver det göras förändringar av 38 kap. 1 § brottsbalken. Samtidigt bör det också för den som har dömts till villkorligt fängelse finnas en möjlighet att förklara sig nöjd med straffet. På så sätt kan den dömde åstadkomma ett lagakraftvunnet avgörande om han eller hon önskar att verkställigheten av en samhällstjänst- eller övervakningssanktion ska komma i gång snabbare. Även den som har dömts till villkorligt fängelse med dagsböter som tilläggssanktion kan ha ett intresse av att förklara sig nöjd, eftersom prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet då börjar löpa direkt.

Påföljdsutredningen föreslog en reglering som innebar att 38 kap. 1 § brottsbalken skulle ändras till att i stället för villkorlig dom avse dom på villkorligt fängelse. Därtill föreslogs att det skulle finnas bestämmelser som vilka formkrav som gäller för nöjdförklaring i den lag om villkorligt fängelse som skulle införas enligt utredningens förslag.[150]

När det nu införs en lag om villkorligt fängelse ser vi inte någon anledning till att ha bestämmelser om nöjdförklaring av ett sådant straff i brottsbalken. Vi har därför funnit att 38 kap. 1 § brottsbalken bör upphävas och att både förutsättningarna och formerna för nöjdförklaring av ett villkorligt fängelsestraff bör regleras i den nya lagen.

När det gäller frågan om vilken myndighet en nöjdförklaring ska kunna lämnas inför gör vi samma bedömning som regeringen gjorde i det ovan nämnda lagstiftningsärendet om ungdomsövervakning (prop. 2019/20:118). Vi anser alltså att nöjdförklaring bör kunna lämnas både inför den verkställande myndigheten, dvs. Kriminalvården, och inför den domstol som har meddelat domen eller beslutet samt att möjligheten i sistnämnda avseende inte bör begränsas till att avse domar eller beslut som avkunnas i den dömdes närvaro. Också i övrigt anser vi att regleringen bör utformas på ett sätt som i huvudsak motsvarar 4 § lagen om verkställighet av ungdomsövervakning. Vårt förslag innebär därför att en nöjdförklaring inte får tas

[149] Se prop. 2019/20:118 s. 80 f.
[150] Se SOU 2012:34, band 1, s. 323 f. och 372.

emot utan att både den som tar emot förklaringen och den dömde har tillgång till domen, beslutet eller rättens bevis om utgången i målet som rör den dömde (domsbevis). Innan en nöjdförklaring lämnas ska den som tar emot förklaringen på lämpligt sätt ha klargjort innebörden och verkan av nöjdförklaringen för den dömde.

När en nöjdförklaring lämnas ska ett vittne närvara. I de fall nöjdförklaringen lämnas vid huvudförhandling i brottmålet bör det dock inte behövas något vittne, vilket vi föreslår ska framgå av lagtexten. Som en följd av förslaget i den delen föreslår vi också att motsvarande tillägg förs in i 4 § tredje stycket lagen om verkställighet av ungdomsövervakning.

Vidare föreslår vi att en nöjdförklaring ska dokumenteras och att den inte får tas tillbaka samt att det föreskrivs att en nöjdförklaring innebär att domen eller beslutet i den del som avser villkorligt fängelse med tilläggssanktion får laga kraft mot den dömde.

Vad som åligger den som tar emot en nöjdförklaring kan anges i den nya förordningen om villkorligt fängelse (se författningsförslaget till 2–4 §§ förordningen). Vårt förslag i den delen motsvarar vad som gäller enligt 2–4 §§ § förordningen (2020:792) om verkställighet av ungdomsövervakning.

En nöjdförklaring enligt den föreslagna regleringen måste av naturliga skäl avse såväl det villkorliga fängelsestraffet i sig som den tilläggssanktion, eller de tilläggssanktioner, det har förenats med. Om den som har dömts till delvis villkorligt fängelse önskar åstadkomma omedelbar verkställighet av den ovillkorliga delen måste dock han eller hon lämna en separat nöjdförklaring enligt strafftidslagen.

Om den dömde har överklagat domen, bör hans eller hennes talan när det gäller påföljden för brottet anses återkallad genom nöjdförklaringen.

6.9.3 Verkställighetens mål och utformning

Förslag: Kriminalvården ansvarar för verkställighet av tilläggssanktioner i form av samhällstjänst och övervakning.

Verkställigheten ska så långt som möjligt utformas på ett sätt som är ägnat att förebygga att den dömde återfaller i brott och att hans eller hennes anpassning i samhället även i övrigt främjas.

En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Kriminalvården ska upprätta en individuellt utformad verkställighetsplan för den dömde.

Vid en samhällstjänstsanktion ska verkställighetsplanen innefatta en arbetsplan och vid en övervakningssanktion ska den innefatta anvisningar för vad som ska gälla under övervakningen.

Skälen för vårt förslag

Ansvaret för verkställigheten

I likhet med vad som i dag gäller vid en dom på skyddstillsyn respektive villkorlig dom med samhällstjänst bör Kriminalvården vara ansvarig myndighet för verkställigheten när det gäller villkorligt fängelse med samhällstjänst eller övervakning, men däremot inte när det gäller en tilläggssanktion i form av dagsböter.

Eftersom villkorligt fängelse inte föreslås vara förenat med något allmänt skötsamhetskrav bör Kriminalvårdens uppgift vara att verkställa samhällstjänst- eller övervakningssanktionen och att kontrollera att den dömde fullgör sina skyldigheter enligt en sådan sanktion. När den dömde har fullgjort tilläggssanktionen bör Kriminalvården anses ha fullgjort sin uppgift som verkställande myndighet, även om prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet fortfarande skulle löpa efter den tidpunkten.

Mot den angivna bakgrunden föreslår vi att Kriminalvården ska ansvara för verkställighet av tilläggssanktioner i form av samhällstjänst och övervakning.

Återfallsprevention och återanpassning

En allmän målsättning med verkställigheten bör vara att den så långt som möjligt utformas på ett sätt som är ägnat att förebygga att den dömde återfaller i brott och att hans eller hennes anpassning i samhället även i övrigt främjas. Utifrån underbyggd kunskap bör därför konkreta åtgärder identifieras som bedöms vara verkningsfulla för att understödja de skyddsfaktorer som kan antas minska risken för

återfall och motverka de riskfaktorer som kan antas bidra till att den dömde på nytt gör sig skyldig till brott.[151] På motsvarande sätt bör konkreta åtgärder identifieras som i övrigt kan antas främja den dömdes återanpassning i samhället.

Proportionalitetsprincipen

Vid det allmännas beslut om kontroll- eller tvångsåtgärder gäller, även utan uttrycklig lagreglering, en proportionalitetsprincip. Det innebär att sådana beslut måste föregås av en intresseavvägning där den olägenhet som åtgärden kan innebära för den enskilde ställs i relation till syftet med åtgärden. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel. Om det är fråga om flera åtgärder måste beaktas att dessa sammantaget inte blir alltför ingripande. Ju mer ingripande åtgärder som övervägs desto starkare skäl krävs det för att vidta dem.[152]

I samband med införandet av fängelselagen (2010:610) kodifierades proportionalitetsprincipen för de kontroll- och tvångsåtgärder som kan vidtas under verkställigheten i anstalt.[153] När den nya förvaltningslagen (2017:900) infördes kodifierades proportionalitetsprincipen även där, för att på så sätt tydliggöra att inga åtgärder i det allmännas intresse får vidtas utan att motstående enskilda intressen samtidigt beaktas.[154] Också i lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning kommer proportionalitetsprincipen till uttryck.[155]

I samband med lagändringar 2020 om förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning (prop. 2018/19:77) lagfästes proportionalitetsprincipen i fråga om åtgärder som vidtas mot villkorligt frigivna. Detta genom att det infördes en uttrycklig bestämmelse i 26 kap. brottsbalken (14 a §) om att en kontroll- och tvångsåtgärd enligt kapitlet endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden och om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. Enligt förarbetena var en bestämmelse som uttryckligen klargör att kontroll- och tvångsåtgärder enligt kapitlet ska prövas mot proportionalitetsprincipen särskilt ange-

[151] Jfr prop. 2019/20:118 s. 138.
[152] Se bl.a. prop. 2018/19:77 s. 41.
[153] Se 1 kap. 6 § andra stycket fängelselagen och prop. 2009/10:135 s. 66.
[154] Se 5 § tredje stycket förvaltningslagen och prop. 2016/17:180 s. 57 ff.
[155] Se 6 § lagen om verkställighet av ungdomsövervakning och prop. 2019/20:118 s. 84.

lägen mot bakgrund av att de förstärkta åtgärderna skulle innebära utökade möjligheter till kontroll av den villkorligt frigivne.[156]

Genom hänvisningen i 28 kap. 6 § brottsbalken gäller 26 kap. 14 a § även för åtgärder som vidtas mot den som har dömts till skyddstillsyn enligt den nuvarande regleringen.

Enligt vår uppfattning är det lika angeläget att proportionalitetsprincipen kommer till uttryck i den nya lagen om villkorligt fängelse. Bestämmelsen bör utformas på samma sätt som i fängelselagen och 26 kap. 14 a § brottsbalken. Vi föreslår därför att det anges i den nya lagen att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden och om en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Det innebär att det i varje enskilt fall ska göras en bedömning av åtgärdens eller åtgärdernas art, styrka, räckvidd och varaktighet. Vid prövningen ska det övervägas om en mindre ingripande åtgärd kan vara tillräcklig. Det sagda gäller inte enbart vid det inledande beslutet, utan under hela den tid en viss åtgärd löper. En åtgärd kan framstå som motiverad inledningsvis men inte efter en viss tid. Om det är fråga om flera åtgärder måste beaktas att dessa sammantaget inte blir alltför ingripande. Det krävs starkare skäl ju mer ingripande åtgärder som övervägs.[157]

Med kontroll- eller tvångsåtgärd avses t.ex. provtagning för kontroll av att kravet på nykterhet vid utförande av samhällstjänst upprätthålls eller elektronisk övervakning av en särskild föreskrift vid en övervakningssanktion.

Kriminalvårdens arbete med verkställighetsplanering enligt den nuvarande regleringen

Huvudregeln i dag är att alla klienter som är dömda till en kriminalvårdspåföljd ska ha en individuellt utformad verkställighetsplan (VSP). Undantagna är klienter som avtjänar villkorlig dom i kombination med samhällstjänst. För dessa gäller i stället bl.a. regler om arbetsplan.[158] Skyldigheten att upprätta en VSP (eller *plan för övervakning* vilket av Kriminalvården också benämns VSP) följer i huvudsak av bestämmelser i brottsbalken (26 kap. 14 § andra stycket och 28 kap. 6 § första stycket), fängelselagen (1 kap. 5 § andra stycket), fängelse-

[156] Se prop. 2018/19:77 s. 41.
[157] Jfr a. prop. a.s.
[158] Se KVFS 2011:5, FARK Frivård och Kriminalvårdens handbok för samhällstjänst (2012:6).

förordningen (6 §), lagen om verkställighet av ungdomsövervakning (7 §) och förordningen om verkställighet av frivårdspåföljder (5 kap. 3 § tredje stycket). I lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll ställs inte något krav på verkställighetsplan, men Kriminalvården har själv genom föreskrifter infört ett sådant krav.[159]

Syftet med VSP är att bidra till att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt, att förebygga återfall i brott och att underlätta återanpassningen i samhället. En VSP för en klient i anstalt ska också inriktas på att motverka negativa följder av frihetsberövandet.[160]

En VSP ska vara baserad på en sammanställning och bedömning av identifierade risker, behov och förutsättningar som har betydelse för innehållet i verkställigheten och för möjligheterna att minska risken för återfall i brott. Planen är inte i sig ett beslut som den dömde kan överklaga. Däremot kan planen innehålla enskilda beslut som är överklagbara.[161]

I VSP:n ska risk- och behovsbedömningen och planen för klientens verkställighet dokumenteras. Även allt arbete gällande vidtagna eller planerade insatser som rör klienten dokumenteras. Det är Kriminalvården som avgör vilka insatser som ska komma i fråga under verkställigheten, vilket innebär att klienten är skyldig att följa det som planerats i VSP:n. Om en klient som står under övervakning inte följer vad som planerats i VSP kan frivården i första hand meddela föreskrift om insatsen. Vid fortsatt misskötsamhet kan frivården meddela varning. Om misskötsamheten därefter fortsätter kan frivården återredovisa ett skyddstillsynsärende till åklagare för undanröjande av påföljden och när det gäller villkorlig frigivning kan övervakningsnämnden besluta om förverkande av denna.[162]

Principerna om risk, behov och mottaglighet (se avsnitt 6.9.12) ska vara vägledande i alla delar av VSP-arbetet. Det finns en förutbestämd process, vilken börjar med en *VSP-utredning* som lägger grunden för vad klienten ska arbeta med under verkställigheten (behovsprincipen) och hur intensiva insatser Kriminalvården ska genomföra med klienten (riskprincipen). I utredningen tittar man bl.a. på klientens attityder och värderingar kring brott, familjesituation, umgänge, utbildning och eventuella missbruk. I VSP-utredningen görs även en

[159] Se KVFS 2016:5, FARK IÖV.
[160] Se Kriminalvårdens handbok för verkställighetsplanering (2016:2) s. 16 f.
[161] Se prop. 2009/10:135 s. 120.
[162] Se Kriminalvården, a.a., s. 26 ff.

sammanfattning av faktorer hos klienten som kan påverka mottagligheten. VSP-utredningen ligger sedan till grund för en *VSP-planering*. För den som är dömd till ett straff i frivård ingår i planeringen t.ex. behandlingsinsatser och hur övervakningen ska gå till. I VSP-planeringen får mottaglighetsprincipen större betydelse, genom att t.ex. påverka i vilken ordning insatser ska genomföras. Utifrån planeringen genomförs insatserna som planerats in, vilket kallas *VSP-genomförande*. I VSP-genomförandet är mottaglighetsprincipen av störst betydelse då den är vägledande för hur insatserna ska genomföras i praktiken. Det är under steget VSP-genomförande som klienterna kan delta i behandlingsprogram (se avsnitt 6.9.16 under rubriken ”Föreskrifter om programverksamhet”).[163]

Kriminalvården har särskilda rutiner om förenklad VSP för klienter med korta straff. Inom myndigheten pågår det också, enligt uppgift från Kriminalvården, diskussioner om huruvida systemet kan förenklas ytterligare, bl.a. för IÖV-klienter, i syfte att koncentrera resurserna till de fall där de verkligen behövs.

En verkställighetsplan bör upprättas både vid en samhällstjänst- och en övervakningssanktion

I våra kontakter med Kriminalvården har företrädare för myndigheten uppgett att det i ett system med villkorligt fängelse skulle vara fördelaktigt om regleringen utformas så att det ska tas fram en verkställighetsplan för samtliga som döms till villkorligt fängelse som ska verkställas av Kriminalvården. Detta under förutsättning att Kriminalvården kan vara mycket flexibel när det gäller hur omfattande verkställighetsplanen ska vara. Beträffande villkorligt fängelse med samhällstjänst som tilläggssanktion skulle det, enligt vad Kriminalvården har anfört, i de flesta fall räcka att det anges vad som framgår av en eventuell personutredning och av ett inledande möte. Utifrån detta kan det göras en bedömning av om det exempelvis finns behov av att byta ut några timmar mot behandling eller påverkansprogram och om man bör ta prover för drogkontroll. Den bedömningen kan sedan dokumenteras t.ex. i en journalanteckning.

[163] Se Kriminalvården, a.a., s. 32 och 44 ff. och Verkställighetsplan, https://www.kriminalvarden.se/fangelse-frivard-och-hakte/fangelse/verkstallighetsplan/, hämtad 2024-06-28 samt Riksrevisionen, Verktyg för förändring – Kriminalvårdens behandlingsverksamhet (RiR 2024:13) s. 14.

Att det finns en gedigen och väl fungerande plan för hur en tilläggssanktion ska verkställas kan antas vara av avgörande betydelse för utfallet, oavsett om tilläggssanktionen består av övervakning eller samhällstjänst. I båda fallen bör därför Kriminalvården göra en planering som grundar sig på förhållanden i det enskilda fallet och som dokumenteras. I likhet med Kriminalvården bedömer vi alltså att verkställighetsplaneringen bör mynna ut i en verkställighetsplan såväl vid övervakning som vid samhällstjänst. Mot den bakgrunden föreslår vi att det anges i lagen om villkorligt fängelse att Kriminalvården ska upprätta en individuellt utformad verkställighetsplan för den dömde. Vad verkställighetsplanen bör innehålla kan dock skilja sig åt kraftigt beroende på vilken tilläggssanktion det rör sig om. Den saken behandlar vi i det följande.

Verkställighetsplanens innehåll

När det gäller övervakning som tilläggssanktion bör verkställighetsplaneringen i huvudsak kunna göras enligt de rutiner som i dag tillämpas för skyddstillsynsdömda. Därtill kommer att verkställighetsplanen för en övervakningssanktion vid längre strafftider kan innehålla uppgift om vad som gäller i fråga om helghemarrest eller andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten (se avsnitt 6.9.12–6.9.15). Hur en verkställighetsplan ska tas fram och vilket närmare innehåll den ska ha bör det ankomma på Kriminalvården, i egenskap av verkställande myndighet, att besluta om. Vi föreslår därför att det i lagtexten inte anges annat än att verkställighetsplanen vid en övervakningssanktion ska innefatta anvisningar för vad som ska gälla under övervakningen.

I förordningen om villkorligt fängelse kan det anges att den dömdes behov av att delta i verksamhet som syftar till att motverka brott eller missbruk särskilt ska uppmärksammas vid framtagande av verkställighetsplanen. Det kan också anges att det av verkställighetsplanen ska framgå på vilket sätt och i vilken omfattning den dömde ska hålla kontakt med övervakaren, myndigheten eller någon annan samt närmare om vad den dömde i övrigt ska rätta sig efter till följd av domen. (Se författningsförslaget till 3 kap. 4 § förordningen.)

När det gäller samhällstjänst som tilläggssanktion bör verkställighetsplanen, som framgått av Kriminalvårdens ovan nämnda uppgifter, ofta kunna vara förhållandevis kortfattad och planeringen behöver

inte följa samma rutiner som för en övervakningssanktion. Vad som har framkommit under en eventuell personutredning och under det möte som Kriminalvården kallar den dömde till i samband med att samhällstjänstsanktionen börjar verkställas (se författningsförslaget till 2 kap. 2 § förordningen om villkorligt fängelse) torde ofta vara av central betydelse för planeringen. Det bör även här vara upp till Kriminalvården att avgöra hur verkställighetsplanen ska tas fram och vilket närmare innehåll den ska ha. I likhet med vad som i dag gäller när en villkorlig dom eller skyddstillsyn har förenats med samhällstjänst (27 kap. 4 § och 28 kap. 5 a § brottsbalken) bör dock Kriminalvården alltid upprätta en arbetsplan för den som har fått en samhällstjänstsanktion. Arbetsplanen bör enligt vår uppfattning tas in i verkställighetsplanen. Vi föreslår därför att det i lagtexten anges att verkställighetsplanen vid en samhällstjänstsanktion ska innefatta en arbetsplan.

I förordningen om villkorligt fängelse kan det föreskrivas att arbetsplanen ska innehålla uppgifter om var arbetet ska utföras, vilka arbetstider som ska gälla samt det minsta och det högsta antalet timmar som den dömde får tillgodoräkna sig per vecka eller månad (se författningsförslaget till 2 kap. 3 § förordningen).

6.9.4 Den dömdes allmänna skyldigheter

Förslag: Den som har dömts till villkorligt fängelse med samhällstjänst eller övervakning är skyldig att

1. inställa sig hos Kriminalvården för planering och löpande uppföljning av verkställigheten,
2. medverka till att tilläggssanktionen fullgörs i enlighet med Kriminalvårdens anvisningar, och
3. hålla Kriminalvården underrättad om förhållanden som har betydelse för verkställigheten.

Skälen för vårt förslag

Även om villkorligt fängelse enligt vårt förslag inte ska vara förenat med något sådant allmänt skötsamhetskrav som gäller vid villkorlig dom (27 kap. 4 § första stycket brottsbalken) och skyddstillsyn (26 kap. 11 § första stycket och 28 kap. 6 § första stycket brottsbalken) bör det kunna ställas vissa allmänna krav på den dömde i samband med verkställigheten av en samhällstjänst- eller övervakningssanktion.

En förutsättning för att en sådan tilläggssanktion ska kunna verkställas är att den dömde inställer sig hos Kriminalvården för planering av verkställigheten så att verkställighetsplanen kan upprättas. Dessutom kan förutsättningarna förändras under verkställighetens gång så att planeringen måste justeras. Även i sådana situationer bör den dömde vara skyldig att vid behov inställa sig hos Kriminalvården. Vi föreslår därför att det anges i lagtexten att den dömde är skyldig att inställa sig hos Kriminalvården för planering och löpande uppföljning av verkställigheten. Om den dömde inte inställer sig enligt Kriminalvårdens anvisningar kan myndigheten vidta åtgärder med anledning av bristande fullgörande av tilläggssanktionen (se avsnitt 6.10).

Eftersom en samhällstjänst- eller övervakningssanktion inte kan verkställas tvångsvis utan förutsätter den dömdes medverkan bör det också föreskrivas att den dömde är skyldig att medverka till att tilläggssanktionen fullgörs i enlighet med Kriminalvårdens anvisningar.

Vidare är det av vikt att Kriminalvården under tiden som tilläggssanktionen fullgörs blir informerad om sådant som kan påverka verkställigheten. Det kan exempelvis handla om att den dömde byter adress eller att hans eller hennes arbetsförmåga förändras. Mot den bakgrunden föreslår vi också en skyldighet för den dömde att hålla Kriminalvården underrättad om förhållanden som har betydelse för verkställigheten. Skyldigheten innefattar att den dömde på eget initiativ måste hålla Kriminalvården informerad om omständigheter av det nämnda slaget, så att tilläggssanktionen kan fullgöras på ett ändamålsenligt sätt.

6.9.5 Ansiktsbilder

Förslag: Vid verkställighet av en samhällstjänst- eller övervakningssanktion får Kriminalvården ta en digital bild av den dömdes ansikte (ansiktsbild), i syfte att underlätta identifieringen av honom eller henne. Ansiktsbilden får endast användas vid automatisk autentisering eller via annan identifiering eller kontroll enligt lagen om villkorligt fängelse.

En ansiktsbild får inte behandlas längre än två år efter det att den senaste domen på villkorligt fängelse helt har verkställts eller upphört av annat skäl.

Ansiktsbilder och biometriska data som skapats vid en automatisk autentisering ska raderas senast en vecka efter autentiseringstillfället, eller, vid prövning enligt 27 kap. brottsbalken, så snart beslutet har fått laga kraft.

Skälen för vårt förslag

Kriminalvårdens möjligheter att behandla biometriska personuppgifter och förslag om detta i andra lagstiftningsärenden

Kriminalvården får enligt 8 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) ta fotografi av den som verkställer ett fängelsestraff i kriminalvårdsanstalt, för att underlätta identifieringen av honom eller henne. Regleringen tillåter såväl fotografi av någons ansikte som av en annan kroppsdel som kan underlätta identifieringen av den dömde, exempelvis fotografi av en tatuering som den dömde har. Begreppet fotografi omfattar vidare bilder framtagna genom olika tekniker, exempelvis en digital eller analog metod.[164] I promemorian *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling* (Ds 2023:21) föreslås att det i den nämnda paragrafen förs in ett andra stycke som anger att ett digitalt fotografi av en intagens ansikte (ansiktsbild) som tagits enligt första stycket får användas för jämförelse vid automatisk autentisering eller annan identifiering eller kontroll av den dömde enligt fängelselagen. Med automatisk autentisering avses här ansiktsigenkänning.[165] I promemorian föreslås också att det i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖVL) införs en

[164] Se Ds 2023:21 s. 247
[165] Se a.a., s. 301.

ny bestämmelse (8 b §) där det anges att Kriminalvården vid verkställighet av en dom på fängelse enligt den lagen får ta en digital bild av den dömdes ansikte (ansiktsbild), i syfte att underlätta identifieringen av honom eller henne, samt att ansiktsbilden endast får användas för jämförelse vid automatisk autentisering eller vid annan identifiering eller kontroll av den dömde enligt lagen i fråga. Både när det gäller intagna och IÖV-klienter föreslås att de ansiktsbilder som tas för att utgöra jämförelseunderlag inte får behandlas längre än två år efter det att påföljden helt har verkställts eller upphört av annat skäl. När det gäller de ansiktsbilder och den biometriska data som skapats vid den automatiska autentiseringen föreslås i båda fallen att de ska raderas senast en vecka efter autentiseringstillfället eller, vid prövning av misskötsamhet, så snart beslut i den frågan har fått laga kraft.[166]

Bakgrunden till förslagen är att det under de senaste åren har utvecklats teknik som ger helt nya möjligheter att säkert identifiera personer och att biometrisk autentisering kan vara ett mycket effektivt verktyg för att bekräfta en persons identitet i samband med straffverkställighet. Exempelvis kan automatiserade metoder som ansiktsigenkänning användas för att avgöra om en påstådd identitet är riktig vid de regelbundna nykterhetskontroller som ska göras vid intensivövervakning med elektronisk kontroll. I dag används ett resurskrävande förfarande för att säkerställa att nykterhetskontroller utförs av den dömde vid intensivövervakning, nämligen besök hos honom eller henne. Att kunna använda metoder som möjliggör att kontrollen utförs på distans och med hjälp av biometrisk autentisering skulle, enligt vad som framgår av promemorian, underlätta för Kriminalvården. Tekniken för att genomföra nykterhetskontroller med hjälp av ansiktsigenkänning – som kan bekräfta att det är den dömde som genomför utandningsprovet – finns redan i de fotbojor som Kriminalvården använder och som levereras med en smartphone. För att Kriminalvården ska kunna genomföra sådana nykterhetskontroller behövs det emellertid särskilda bestämmelser som ger myndigheten tillåtelse att samla in och behandla ansiktsbilder och biometriska uppgifter för det syftet. Detsamma gäller för att Kriminalvården ska kunna använda biometrisk autentisering för identifiering av intagna,

[166] Biometri är ett samlingsnamn för sådan automatiserad teknik som syftar till att identifiera en person eller avgöra om en påstådd identitet är riktig. En biometrisk autentisering innebär att en elektronisk mätning görs av någons fysiska karaktärsdrag, t.ex. av fingeravtryck, näthinna eller ansiktsgeometri. (Se a.a., s. 175.)

exempelvis vid förflyttning inom en anstalt eller mellan anstalter. Enligt 2 kap. 3 § lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (Kriminalvårdens brottsdatalag) får myndigheten visserligen behandla biometriska uppgifter om det är absolut nödvändigt för att verkställa straffrättsliga påföljder. Sådan behandling får dock, enligt 2 kap. 12 § brottsdatalagen (2018:1177), endast ske om det är särskilt föreskrivet.[167]

I den nämnda promemorian nämns att det kan övervägas om biometrisk autentisering bör tillåtas även vid verkställighet av andra påföljder än fängelse, som exempelvis vård eller annan behandling som genomförs vid skyddstillsyn. Utredaren noterade att Kriminalvården ser ett tydligt behov av ansiktsigenkänning vid bl.a. skyddstillsyn, där formerna för verkställigheten i många fall liknar dem som gäller vid verkställighet av fängelsestraff med fotboja. En dom på skyddstillsyn kan exempelvis förenas med föreskrift att den dömde ska avhålla sig från alkohol och den dömde är i sådana fall skyldig att på begäran lämna utandningsprov. Eftersom det i dag inte finns några bestämmelser som ger stöd för att exempelvis fotografera en person för identifiering när han eller hon har dömts till någon annan påföljd än fängelse, bedömde utredaren dock att det var en fråga som inte kunde tas om hand inom ramen för det aktuella uppdraget.[168]

Kriminalvården lämnade den 11 juni 2024 en framställan till regeringen om utökade möjligheter för Kriminalvården att behandla biometriska personuppgifter.[169] I framställan konstateras att den kraftiga expansion som myndigheten behöver genomföra kommer att vara utmanande, men att digitalisering, tekniska lösningar och automatisering kan medverka till att möjliggöra både utveckling och effektivisering av delar av verksamheten. Tekniska lösningar skulle t.ex. kunna ersätta och förenkla vissa arbetsmoment som är personalmässigt resursdrivande. Samtidigt noteras att den nuvarande regleringen av myndighetens möjligheter att behandla biometriska personuppgifter inte möjliggör en utveckling av automatiserade arbetsrutiner baserat på biometrisk autentisering i den utsträckning som skulle behövas. Mot den bakgrunden anser Kriminalvården att det är angeläget att de förslag som lämnas i Ds 2023:21 genomförs så snart som möjligt och därutöver att regeringen skyndsamt bör utreda de rätts-

[167] Se a.a., s. 126 ff. och 175 ff.
[168] Se a.a., s. 178.
[169] Se Kriminalvården, KV 2024-11879.

liga förutsättningarna för att myndigheten ska kunna använda fler biometriska uppgifter i verksamheten. Ett av de områden där en möjlighet att behandla biometriska uppgifter anges kunna underlätta Kriminalvårdens expansion är drogprov och annan kontroll på distans. Om myndigheten skulle få rättsliga möjligheter att använda teknik där klienters identitet vid sådana kontroller kan säkerställas genom biometrisk autentisering skulle, enligt vad som anförs i framställan, frivårdens resurser kunna användas mer effektivt. Antalet kontroller skulle kunna utökas utan att det kräver mer personal, säkerheten för personalen skulle öka och det skulle även möjliggöra för Kriminalvården att i större utsträckning kunna använda personalresurser för det återfallsförebyggande arbetet. Enligt Kriminalvården skulle samma effektivitetsvinster som ligger till grund för förslaget i Ds 2023:21, om ansiktsbilder för ansiktsigenkänning när det gäller personer som verkställer fängelse i anstalt eller genom IÖV, kunna uppnås även vid verkställighet av ungdomsövervakning och skyddstillsyn samt vid övervakning efter villkorlig frigivning och avseende intagna som beviljats en särskild utslussningsåtgärd. Med anledning av Kriminalvårdens skrivelse har regeringen den 7 februari 2025 beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå utökade möjligheter att använda biometri i Kriminalvårdens verksamhet (RK-beslut Ju2025/00324). Uppdraget ska redovisas senast den 7 november 2025.

I delbetänkandet *Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga* (SOU 2024:39) som Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare överlämnade den 24 juni 2024 lämnas förslag som gäller ansiktsbilder för ansiktsigenkänning vid verkställighet av en dom på ungdomsövervakning eller utvidgad ungdomsövervakning. Enligt vad som föreslås ska det i lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning införas bestämmelser av liknande slag som enligt det nyss berörda förslaget i Ds 2023:21 ska införas i fängelselagen och IÖVL.

Kriminalvården bör få använda ansiktsigenkänning vid verkställighet av en samhällstjänst- eller övervakningssanktion

Också när det gäller den som har dömts till villkorligt fängelse med samhällstjänst eller övervakning skulle Kriminalvårdens arbete kunna underlättas genom att den moderna tekniken kan användas vid myndighetens kontroller. Om exempelvis en nykterhetskontroll kan ge-

nomföras med samma rättssäkerhet utan att en kriminalvårdstjänsteman behöver bege sig fysiskt till den dömde kan resurser frigöras och användas till andra arbetsuppgifter. Med hänsyn till de mycket stora utmaningar som Kriminalvården står inför och de allt högre krav som ställs på myndigheten framstår en möjlighet att använda ansiktsigenkänning som absolut nödvändig för att Kriminalvården ska kunna utföra sina uppgifter vid verkställighet av villkorligt fängelse med samhällstjänst eller övervakning (jfr 2 kap. 12 § brottsdatalagen och 2 kap. 3 § Kriminalvårdens brottsdatalag). Vi föreslår därför att Kriminalvården vid verkställighet av en samhällstjänst- eller övervakningssanktion ska få använda biometrisk autentisering för att bekräfta identiteten hos den dömde. I likhet med vad som föreslås i SOU 2024:39 och Ds 2023:21 ska det alltså inte vara tillåtet att identifiera den dömde genom att matcha honom eller henne mot andra personer i en databas, utan den biometriska matchningen kommer enbart att göras mot den dömdes egna ansiktsbild. Risken för integritetsintrång begränsas därmed väsentligt. Regleringen kommer vidare enbart att omfatta personer som har dömts till villkorligt fängelse med samhällstjänst eller övervakning. Det är alltså inte fråga om identifiering av personer i allmänhet. Eftersom ansiktsigenkänningen förutsätter att den dömde medverkar, kommer han eller hon också att vara medveten om när autentiseringen görs.

Fotografering och användande av fotografier i det nu angivna syftet får anses utgöra godtagbara intrång i de rättigheter som skyddas av regeringsformen och Europakonventionen. Detsamma får anses gälla enligt barnkonventionen för den som har begått brott innan han eller hon har fyllt 18 år, om personen har dömts till villkorligt fängelse med samhällstjänst eller övervakning.[170]

Den bild som används för jämförelse får behandlas endast under en viss tid

Den ansiktsbild som enligt vårt förslag ska få tas och lagras vid verkställighet av en samhällstjänst- eller övervakningssanktion – och som är avsedd att användas som jämförelseunderlag vid en automatisk autentisering – är, som framgått ovan, en personuppgift. Huvudregeln är att personuppgifter får behandlas så länge det bedöms vara nöd-

[170] Jfr SOU 2024:39 s. 291 f. och Ds 2023:21 s. 251.

vändigt (2 kap. 17 § första stycket brottsdatalagen). Den huvudregeln gäller om inget annat har föreskrivits. Personuppgifter som behandlas automatiserat får enligt 2 kap. 5 § Kriminalvårdens brottsdatalag inte behandlas längre än tio år efter det att den senaste påföljden eller åtgärden avseende den registrerade helt har verkställts eller upphört.

Enligt det ovan nämnda förslaget i Ds 2023:21 om ansiktsbilder när det gäller intagna och IÖV-klienter ska uppgifterna (jämförelseunderlaget) som längst få behandlas i två år efter det att påföljden helt har verkställts eller upphört av annat skäl. Som skäl för den begränsningen anges att det praktiska behovet av sådana bilder i många fall upphör kort tid efter det att påföljden helt har verkställts. Den nämnda tidsfristen föreslås gälla oavsett om den som verkställer fängelsestraffet var 18 år eller yngre vid tiden för brottet.[171]

I SOU 2024:39 görs bedömningen att en kortare tidsfrist bör gälla i fråga om ansiktsbilder som tas för att kunna genomföra automatiserad ansiktsigenkänning vid ungdomsövervakning och utvidgad ungdomsövervakning. Detta eftersom påföljden i de fallen förutsätter att den dömde var under 18 år vid tiden för brottet eller brotten. Det konstateras också att både utredning och lagföring av brott som har begåtts av någon under 18 år ska hanteras skyndsamt. Mot den bakgrunden bör det, enligt vad som anges i betänkandet, vara tillräckligt att personuppgifterna får behandlas som längst i ett år efter det att påföljden har verkställts helt eller upphört.[172]

Det praktiska behovet av att använda en ansiktsbild avseende den som har dömts till villkorligt fängelse med samhällstjänst eller övervakning torde i många fall upphöra när påföljden helt har verkställts. Med tanke på risken för att personen på nytt döms för brott kan det dock föreligga ett sådant behov även under tiden därefter. Det framstår därför som rimligt att Kriminalvården får behålla bilden en kortare tid efter det att påföljden är verkställd. Vi har stannat för att föreslå en reglering som, i likhet med förslaget i Ds 2023:21, innebär att en ansiktsbild inte får behandlas längre än två år efter att den senaste domen på villkorligt fängelse helt har verkställts eller upphört av annat skäl.

[171] Se Ds 2023:21 s. 42 och 252.
[172] Se SOU 2024:39 s. 289 f.

Den biometriska datan ska raderas

Varje gång en kontroll görs med hjälp av ansiktsigenkänning innebär det en ny behandling av känsliga personuppgifter. Den biometriska data som skapats vid en sådan kontroll bör endast få användas för att bekräfta den dömdes identitet vid det aktuella tillfället och eventuell misskötsamhet i samband med det tillfället. Som har påpekats i såväl Ds 2023:21 som SOU 2024:39 bör av integritetsskäl tidsfristen för radering vara kort. Vi föreslår mot den bakgrunden att det föreskrivs att de ansiktsbilder och biometriska data som skapats vid en automatisk autentisering ska raderas senast en vecka efter identifieringstillfället, eller, vid en prövning enligt 27 kap. brottsbalken, så snart beslutet har fått laga kraft.

Som konstateras i Ds 2023:21 och SOU 2024:39 ger bestämmelserna i 2 kap. 4 och 22 §§ brottsdatalagen ett visst utrymme för Kriminalvården att behandla personuppgifter för ett nytt ändamål, t.ex. att utreda eventuella fel i den tekniska utrustningen. Eventuella systemfel bör kunna utredas inom en vecka. Om det inte räcker får en prövning mot 2 kap. 22 § brottsdatalagen göras.

Det krävs inga nya sekretessbestämmelser

Enligt 35 kap. 15 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Bestämmelsen gäller generellt i Kriminalvårdens verksamhet. Bland de uppgifter som omfattas nämns i kommentaren bl.a. personalia, uppgifter om de dömda som framkommer under själva verkställigheten av en påföljd och som finns bl.a. i behandlingsjournaler, uppgifter i det register över intagna m.fl. som förs av Kriminalvården samt uppgifter om enskildas personliga förhållanden som finns i den intagnes akt.[173]

Om villkorligt fängelse införs enligt vårt förslag kommer sekretessen i 35 kap. 15 § att gälla även för den som har dömts till villkorligt fängelse och som verkställer en tilläggssanktion i form av sam-

[173] Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (19 juni 2024, version 29, JUNO), kommentaren till 35 kap. 15 §.

hällstjänst eller övervakning. Den kommer då att omfatta ansiktsbilder och biometriska data som skapats enligt den reglering som vi föreslår här. Eftersom sådana uppgifter utgör personuppgifter kommer de även att omfattas av sekretess enligt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt den bestämmelsen – som är tillämplig hos samtliga myndigheter som har tillgång till personuppgifter – gäller sekretess för personuppgift om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med bl.a. EU:s dataskyddsförordning. Det avgörande vid den bedömningen är mottagarens avsedda behandling av personuppgifterna, dvs. vad som händer med personuppgifterna efter att de har lämnats ut.[174]

Den föreslagna behandlingen av ansiktsbilder och biometriska data medför inte ett behov av starkare sekretess än vad som följer av de nu nämnda bestämmelserna. Det finns därför inte skäl att föreslå några nya sekretessbestämmelser.[175]

6.9.6 Verkställighet av en samhällstjänstsanktion

Förslag: En samhällstjänstsanktion verkställs genom att den dömde, under det antal timmar som anges i domen, utför oavlönat arbete eller deltar i programverksamhet, behandling eller annan särskilt anordnad verksamhet, på tid och sätt som anvisas honom eller henne.

Endast en mindre del av samhällstjänsten får utgöras av annan verksamhet än oavlönat arbete.

Samhällstjänsten ska utföras under prövotiden.

Med anledning av införandet av ett system med villkorligt fängelse görs nödvändiga följdändringar i 38 kap. 20 § brottsbalken.

Skälen för vårt förslag

Nuvarande reglering om samhällstjänst respektive ungdomstjänst

Som vi har beskrivit i avsnitt 5.2.2 innebär en föreskrift om samhällstjänst enligt dagens reglering en skyldighet för den dömde att utföra oavlönat arbete under det antal timmar som anges i domen. Om det

[174] Se prop. 2017/18:105 s. 135 f.
[175] Jfr Ds 2023:21 s. 253 f. och SOU 2024:39 s. 294 f.

är en skyddstillsyn som har förenats med samhällstjänst kan den dömde, utöver samhällstjänsten, meddelas föreskrifter om t.ex. programverksamhet eller annan form av vård eller behandling. Deltagande i sådan verksamhet är dock inte en del av samhällstjänsten och den dömde får inte avräkna tid i sådan verksamhet mot de utdömda samhällstjänsttimmarna. Inte heller i övrigt kan samhällstjänsten fullgöras på något annat sätt än genom just utförande av oavlönat arbete.

För ungdomstjänst gäller däremot att den dömde ska åläggas att under ett visst antal timmar utföra oavlönat arbete och delta i annan särskilt anordnad verksamhet (32 kap. 2 § brottsbalken). Det är socialnämnden som bestämmer det närmare innehållet i en utdömd ungdomstjänst i en arbetsplan (5 kap. 1 b § socialtjänstlagen [2001:453]). I den ursprungliga regleringen där ungdomstjänst var kopplad till ungdomsvård föreskrevs att den unge skulle utföra oavlönat arbete *eller* delta i annan särskilt anordnad verksamhet. Sedan 2007 – då ungdomstjänst infördes som en egen påföljd (prop. 2005/06:165) – gäller att den som döms till ungdomstjänst ska åläggas att utföra oavlönat arbete *och* delta i annan särskilt anordnad verksamhet. I propositionen noterades att det bakomliggande skälet till den befintliga möjligheten att låta ungdomstjänsten bestå av olika former av program eller utbildning var att påföljden är avsedd för unga personer som kan antas ha ett särskilt behov av fostran och vägledning. Det angavs att detta skäl alltjämt var beaktansvärt och enligt regeringens mening gjorde det sig än mer gällande om ungdomstjänsten inte är kopplad till ungdomsvård. Angående innehållet i den särskilt anordnande verksamheten anförde regeringen att det är lämpligt att det ingår moment som innebär att socialtjänsten klargör villkoren för ungdomstjänsten för den unge samt ger honom eller henne möjligheter att reflektera över sin livssituation och diskutera de brott han eller hon begått. Därutöver kan, enligt vad som angavs i propositionen, ungdomstjänst innefatta ett avslutande samtal mellan socialtjänstens representant och den unge samt, om möjligt, den unges vårdnadshavare och någon från arbetsplatsen. Då kan den unge ges återkoppling rörande hur ungdomstjänsten har genomförts. Enligt vad regeringen konstaterade bör dock nämnda moment fylla ett mindre antal av de utdömda timmarna ungdomstjänst.[176]

[176] Se prop. 2005/06:165 s. 67. Se också prop. 2014/15:25 s. 43 f.

Av Brås rapport *Ungdomsvård och ungdomstjänst – En utvärdering av 2007 års påföljdsreform för unga lagöverträdare* (rapport 2011:10) framgår att 2010 hade tre fjärdedelar av landets kommuner program som kunde användas som komplement till det oavlönade arbetet vid ungdomstjänst. Ofta tillhandahölls påverkansprogram och/eller samtalskontakt. En mindre andel av kommunerna (sju procent) hade antingen angett att de utöver det oavlönade arbetet endast tillhandahöll ett inledande och/eller avslutande samtal, eller så hade de inte angett vilken typ av särskilt anordnad verksamhet som kunde ingå i ungdomstjänsten. Trots att de flesta kommuner hade angett att de kunde anordna antingen påverkansprogram eller samtalskontakt som särskilt anordnad verksamhet, hade en fjärdedel av ungdomarna i Brås urval inte fått någon sådan insats, utan enbart varit på en arbetsplats. För de ungdomar i urvalet som fullföljt sin ungdomstjänst hade den särskilt anordnade verksamheten i genomsnitt utgjort fem timmar, vilket motsvarande ungefär en sjättedel (17 procent) av verkställighetslängden.[177]

Påföljdsutredningens förslag avseende verkställighet av samhällstjänst

Enligt Påföljdsutredningens förslag skulle villkorligt fängelse i de allra flesta fall förenas med endast en tilläggssanktion. Bara om en av Kriminalvården föreslagen vård- eller påverkanssanktion inte bedömdes vara tillräckligt ingripande, skulle rätten kunna välja att skärpa innehållet i det villkorliga fängelsestraffet genom att förena det med en ytterligare sanktion. Det skulle alltså inte – som vid den befintliga påföljdskombinationen skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst – i övrigt vara möjligt att förena ett villkorligt fängelsestraff med både samhällstjänst och någon form av behandlingsinslag. Bland annat mot den bakgrunden fann utredningen att tillämpningsområdet för samhällstjänst borde breddas så att samhällstjänsten till viss del skulle kunna bestå av deltagande i vård- eller påverkansprogram eller någon annan verksamhet som inte innebär oavlönat arbete. Utredningens förslag i den delen formulerades därför så att samhällstjänst verkställs genom att den dömde, under det antal timmar som anges i domen, utför oavlönat arbete eller deltar i annan motsvarande verksamhet, på tid och sätt som anvisas honom eller henne.

[177] Se Brå (rapport 2011:10), s. 62 ff.

Det skulle också anges i lagtexten att endast en mindre del av samhällstjänsten får utgöras av annan verksamhet än oavlönat arbete.[178]

Oavlönat arbete bör utgöra det centrala innehållet i en samhällstjänstsanktion

Samhällstjänst som tilläggssanktion i det system med villkorligt fängelse som vi föreslår bör huvudsakligen bestå i att den dömde, under det antal timmar som anges i domen, utför oavlönat arbete.

I likhet med vad som gäller i dag bör det vara Kriminalvården som, i egenskap av verkställande myndighet, ansvarar för att ordna samhällstjänstplatser inom myndighetens verksamhetsområde och att kontrollera att en arbetsplan följs (se författningsförslaget till 2 kap. 1 och 4 §§ förordningen om villkorligt fängelse). Arbetsplatsen behöver inte vara bestämd före det att domstolen dömer i målet.

Vårt förslag i detta avseende, och införandet av ett system med villkorligt fängelse i stort, föranleder följdändringar i 38 kap. 20 § brottsbalken (se författningsförslaget till den bestämmelsen).

En mindre del bör kunna utgöras av annan verksamhet än oavlönat arbete

Möjligheten att förena ett villkorligt fängelsestraff med mer än en tilläggssanktion ska, enligt vad vi föreslår i avsnitt 6.8.2, vara förbehållen de fall där det behövs för att skärpa ingripandegraden med anledning av den tilltalades tidigare brottslighet eller när rätten har beslutat att straffet ska vara villkorligt för att det finns synnerliga skäl. Någon allmän möjlighet att av individualpreventiva skäl kombinera övervakning och samhällstjänst – på ett sätt som liknar skyddstillsyn med samhällstjänst enligt dagens reglering – kommer inte att finnas. Redan av det skälet bör det övervägas om Kriminalvården vid verkställighet av en samhällstjänstsanktion ska kunna lägga in vissa stöd- eller kontrollinslag, om det kan antas bidra till att den dömde avhåller sig från fortsatt brottslighet.

I avsnitt 5.2.2 har vi beskrivit att det av Brås rapport *Samhällstjänst – Dagens situation och framtida möjligheter* (rapport 2012:4) framgår att frivårdshandläggare upplevde ett problem med att regel-

[178] Se SOU 2012:34, band 1, s. 173 och 384 ff, och band 2, s. 409 ff.

verket, enligt dem, inte gav dem utrymme att förmedla stöd till klienter med villkorlig dom, trots att en del av de klienterna skulle behöva både stöd och behandling. Handläggarna önskade ett mer flexibelt system för att kunna byta ut en del av samhällstjänsten mot t.ex. påverkansprogram eller behandlingsprogram. Enligt handläggarna skulle det förbättra klienternas förutsättningar för att inte återfalla i brott.

Också i våra kontakter med Kriminalvården har det framförts önskemål om ett mer flexibelt system när det gäller samhällstjänst. Enligt Kriminalvården skulle det, i ett system där villkorligt fängelse som huvudregel ska förenas endast med en tilläggssanktion, vara av stort värde om samhällstjänstsanktionen också kunde innefatta vissa övervakningsmoment. Myndigheten har i det avseendet lyft fram regleringen om särskilt anordnad verksamhet vid ungdomstjänst som en förebild.

För att skapa den efterfrågade flexibiliteten i lagstiftningen samtidigt som det tydligt markeras att huvudinslaget i en samhällstjänstsanktion ska vara oavlönat arbete föreslår vi att det ska vara möjligt att låta en mindre del av samhällstjänsten utgöras av annan verksamhet än oavlönat arbete. Hur stor den delen kan vara bör överlämnas åt Kriminalvården att bestämma utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Den alternativa verksamheten bör kunna bestå av programverksamhet, behandling eller annan särskilt anordnad verksamhet som Kriminalvården finner lämplig. I samtliga fall bör syftet med verksamheten vara att få den dömde att fullgöra tilläggssanktionen samt att förebygga att han eller hon återfaller i brott och även i övrigt främja hans eller hennes anpassning i samhället.

Den eller de åtgärder som ersätter oavlönat arbete bör i ingripandegrad i huvudsak motsvara det antal timmar oavlönat arbete som ska ersättas. Vid värderingen av ingripandegraden i programverksamhet, vård eller behandling bör såväl åtgärdens längd och intensitet som andra krav som ställs på den dömde beaktas.[179]

Huruvida den dömde, utöver oavlönat arbete, bör delta i någon särskilt anordnad verksamhet bör utredas av Kriminalvården vid det möte som myndigheten bör kalla den dömde till i samband med att en samhällstjänstsanktion börjar verkställas (se författningsförslaget till 2 kap. 2 § förordningen om villkorligt fängelse).

[179] Jfr SOU 2012:34, band 1, s. 386 f.

Som beskrivs närmare i avsnitt 6.9.9 föreslår vi – vid sidan av den nu beskrivna möjligheten att låta en mindre del av samhällstjänsten utgöras av annan verksamhet än oavlönat arbete – en möjlighet för Kriminalvården att ersätta hela eller delar av en samhällstjänstsanktion med övervakning, om det finns särskilda skäl.

Samhällstjänsten ska utföras under prövotiden

När möjligheten att förena en villkorlig dom med samhällstjänst infördes angavs i förarbetena att antalet timmar per månad bör avpassas så att avvecklingstiden för samhällstjänsten, dvs. den tidsperiod under vilken samhällstjänsten verkställs i praktiken, blir lämpligt avpassad. Som riktmärke skulle gälla att 40–60 timmar samhällstjänst bör motsvara två månader i avvecklingstid och varje ytterligare tjugotal timmar bör motsvara ytterligare en månad i avvecklingstid. Ett enskilt arbetspass skulle som ett riktmärke motsvara fyra timmar. Samtidigt noterades att det givetvis kan finnas skäl att i enskilda fall avvika från vad som nu har sagts, t.ex. om det föranleds av arbetsuppgifterna i ett visst fall.[180]

Som framgår av avsnitt 5.2.2 anges det i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av frivårdspåföljder (KVFS 2011:5, FARK Frivård) att den som har dömts till samhällstjänst ska utföra samhällstjänsten under en period som motsvarar längden på det fängelsestraff som enligt domen skulle ha dömts ut om fängelse i stället valts som påföljd. Det anges också att ett arbetspass normalt ska motsvara fyra timmar. Om det finns särskilda skäl kan dock perioden då samhällstjänst utförs och arbetspassens längd förkortas eller förlängas. Ett arbetspass får förlängas till högst åtta timmar.

Enligt Påföljdsutredningens förslag skulle det anges i lagen om villkorligt fängelse att samhällstjänsten ska fullgöras under en period som i huvudsak motsvarar det villkorliga fängelsestraffets längd, om inte särskilda skäl talar mot det. I författningskommentaren hänvisades till det nyss nämnda riktmärket att 40–60 timmar samhällstjänst bör motsvara två månaders fullgörandetid och varje ytterligare tjugotal timmar bör motsvara ytterligare en månad. Vidare angavs att arbetspassens längd och frekvens bör anpassas till bl.a. antalet utdömda

[180] Se prop. 1997/98:96 s. 102.

samhällstjänsttimmar samt arbetsplatsens behov och möjligheter. Särskilda skäl för att komprimera den period under vilken samhällstjänsten fullgörs angavs kunna finnas t.ex. när en arbetsplats är så belägen att tidsåtgången för arbetsresorna blir oproportionerligt långa i förhållande till arbetstiden eller om arbetet är organiserat så att det bör utföras koncentrerat.[181]

Som framgår av avsnitt 6.9.3 är vår uppfattning att Kriminalvården i den arbetsplan som ska upprättas vid samhällstjänst som tilläggssanktion till villkorligt fängelse ska ange bl.a. vilka arbetstider som ska gälla samt det minsta och det högsta antalet timmar som den dömde får tillgodoräkna sig per vecka eller månad. Motsvarande ordning gäller beträffande samhällstjänst enligt dagens reglering (3 kap. 3 § förordningen [1998:642] om verkställighet av frivårdspåföljder). Vi anser att det också i det nya påföljdssystem som vi föreslår bör vara upp till Kriminalvården att – med utgångspunkt i de nyss nämnda riktlinjerna och med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet – avgöra under vilken tidsperiod en samhällstjänstsanktion ska verkställas. Vi ser därför inte någon anledning att föreslå en lagreglering om att samhällstjänsten ska fullgöras under en period som i huvudsak motsvarar det villkorliga fängelsestraffets längd, även om det kan antas att så ofta kommer att bli fallet i praktiken.

Vad som däremot bör tydliggöras är att prövotiden sätter en yttersta gräns inom vilken samhällstjänstsanktionen kan verkställas. Vi föreslår därför att det anges i lagtexten att samhällstjänsten ska fullgöras under prövotiden.

6.9.7 Krav på nykterhet vid utförande av samhällstjänst

Förslag: Den dömde får vid utförandet av samhällstjänsten inte vara påverkad av narkotika, alkohol, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl är den dömde skyldig att på begäran lämna blod-, urin-, utandnings, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon vid utförandet av samhällstjänsten inte är påverkad av något sådant

[181] Se SOU 2012:34, band 1, s. 173 och 387.

medel eller någon sådan vara som angetts ovan. Elektroniska hjälpmedel får användas vid kontrollen. Urinprov får inte tas eller bevittnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska.

Skälen för vårt förslag

Som vi har noterat i avsnitt 5.2.2 finns det beträffande personer som har fått en förskrift om samhällstjänst i samband med en villkorlig dom – till skillnad från vad som gäller för skyddstillsynsdömda (28 kap. 6 § första stycket och 26 kap. 16 § brottsbalken) – inte någon möjlighet för Kriminalvården att besluta om skyldighet att lämna prover för alkohol- eller drogkontroll. Att en sådan möjlighet saknas är, enligt uppgift från Kriminalvården, ett stort problem när myndigheten ska hitta samhällstjänstplats.

Påföljdsutredningen föreslog en ordning med obligatoriska bestämmelser om att den dömde vid fullgörandet av en tilläggssanktion till villkorligt fängelse (bortsett från böter) inte får vara påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel samt att denne i samband med fullgörande av tilläggssanktionen skulle vara skyldig att på begäran lämna prov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av sådana preparat. Regleringen skulle kompletteras med en möjlighet för Kriminalvården att vid bristande verkställighet meddela en förskrift om utvidgat alkohol- och drogförbud som innebär att den dömde är skyldig att underkasta sig förbudet inte bara vid de tillfällen då han eller hon fullgör de åligganden som följer av tilläggssanktionen, utan att förbudet gäller under hela den tid som Kriminalvården bestämt.[182]

Med en sådan ordning som Påföljdsutredningen föreslog uppstår frågan om vad som avses med *åligganden* när en tilläggssanktion innehåller skyldigheter som ”pågår hela tiden”. I det avseendet bedömde utredningen att om sanktionen innehåller helghemarrest eller skyldighet att uppehålla sig på en annan särskilt angiven plats ska den dömde vara nykter och drogfri under fullgörandet av det inslaget. Däremot skulle det inte krävas att den dömde avhåller sig från alkohol när han eller hon underkastar sig ett förbud att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område eller ett förbud

[182] Se SOU 2012:34, band 1, s. 381 ff.

att lämna ett särskilt angivet område.[183] För den som genomgår behandling eller andra åtgärder mot missbruk skulle det enligt förslaget vara möjligt att, efter omständigheterna i det enskilda fallet, möta mindre avsteg från förbudet med motiverande insatser eller andra åtgärder som bedöms lämpliga. I sådana fall skulle åsidosättande av förbudet inte föranleda sådana åtgärder som annars föreslogs kunna vidtas vid bristande verkställighet av en tilläggssanktion.[184] För den som ska utföra samhällstjänst innebar Påföljdsutredningens förslag att den dömde ska vara nykter och drogfri vid utförandet av samhällstjänstarbetet (eller den andra verksamhet som en mindre del av samhällstjänsten skulle kunna utgöras av) samt att han eller hon är skyldig att underkasta sig prov för kontroll av nykterhet och drogfrihet inför och under varje arbetspass.[185]

Också när det gäller samhällstjänst som tilläggssanktion i det system med villkorligt fängelse som vi föreslår måste det kunna krävas att den dömde är nykter och drogfri vid utförandet av samhällstjänstarbetet, eller den andra verksamhet som samhällstjänsten kan utgöras av. Kriminalvården bör därför ha möjlighet att ta prover för kontroll av att den dömde inte är påverkad i samband med att han eller hon utför samhällstjänsten. För den som har en övervakningssanktion kan behovet av sådan provtagning variera beroende på bl.a. innehållet i övervakningen och den dömdes eventuella beroendeproblematik. Särskilt för sådana inslag i en övervakningssanktion som inte kräver ett aktivt agerande från den dömdes sida är det, enligt vår uppfattning, inte motiverat att uppställa ett generellt nykterhetskrav med en därtill kopplad skyldighet att på begäran lämna prover. Vi föreslår därför inte någon allmänt gällande reglering om att den som har dömts till villkorligt fängelse med övervakning, generellt eller vid fullgörandet av tilläggssanktionen, inte får vara påverkad av t.ex. alkohol. Däremot kommer Kriminalvården, enligt vad vi föreslår i avsnitt 6.9.16, ha möjlighet att vid en övervakningssanktion besluta om en särskild föreskrift om skyldighet att lämna prover för alkohol- eller drogkontroll. Ett sådant beslut ska få fattas om det i det enskilda fallet behövs för att minska risken att den dömde begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpass-

[183] Se SOU 2012:34, band 2, s. 457 f.
[184] Se SOU 2012:34, band 1, s. 384.
[185] SOU 2012:34, band 2, s. 418.

ning i samhället. Enligt förslaget kommer regleringen i det avseendet att motsvara vad som i dag gäller för skyddstillsynsdömda.

När det gäller samhällstjänst som tilläggssanktion måste det alltid kunna krävas att den dömde är nykter och drogfri när samhällstjänsten utförs. Vi föreslår därför en bestämmelse som anger att den dömde vid utförandet av samhällstjänsten inte får vara påverkad av narkotika, alkohol, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl bör den dömde vara skyldig att på begäran lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon efterlever det nyss nämnda alkohol- och drogförbudet. Den dömde ska alltså kunna behöva underkasta sig prov för kontroll av nykterhet och drogfrihet inför och under varje arbetspass. Provtagningen bör kunna ske genom att Kriminalvården utför slumpvisa kontroller vid arbetsplatsen eller att företrädare för arbetsplatsen underrättar Kriminalvården vid misstanke om att den dömde är påverkad av något otillåtet preparat.

Vid kontrollen bör elektroniska hjälpmedel få användas (jfr 4 § andra stycket lagen [1994:451] om intensivövervakning med elektronisk kontroll). Som framgår av avsnitt 6.9.5 finns det i dag teknik för att genomföra nykterhetskontroller på distans med hjälp av ansiktsigenkänning och vi föreslår att Kriminalvården vid verkställighet av en samhällstjänst- eller övervakningssanktion ska få ta en ansiktsbild av den dömde för att möjliggöra bl.a. sådana kontroller.

När det gäller urinprov bör samma krav uppställas som gäller enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning. Det innebär att urinprov inte får tas eller bevittnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska.

6.9.8 Biträdande kontrollör

Förslag: Kriminalvården får förordna en eller flera personer att biträda vid kontroll av den som ska utföra samhällstjänst (biträdande kontrollör).

Om en biträdande kontrollör finner att den dömde åsidosätter sin skyldighet att fullgöra samhällstjänsten ska han eller hon omedelbart anmäla det till Kriminalvården.

Skälen för vårt förslag

Enligt den nuvarande ordningen får Kriminalvården förordna att kontrollen av att en arbetsplan för samhällstjänst följs ska utföras av andra lämpliga personer än anställda vid myndigheten (3 kap. 4 § förordningen [1998:642] om verkställighet av frivårdspåföljder). På motsvarande sätt kan Kriminalvården vid behov förordna en eller flera personer att biträda vid tillsynen av den som avtjänar fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (6 § lagen [1994:451] om intensivövervakning med elektronisk kontroll). Omfattningen av de kontroller som kan anförtros åt en biträdande kontrollör beror på vilken utbildning och erfarenhet han eller hon har. Kriminalvården har dock fortfarande ansvaret för verkställigheten även om en biträdande kontrollör anlitas.[186] Det finns inte något författningsreglerat krav på anmälan till Kriminalvården om kontrollen visar att den dömde åsidosätter sina åligganden.

Av Påföljdsutredningens betänkande framgår att biträdande kontrollörer särskilt kommer till användning i glesbygdsområden, där det kan vara svårt för Kriminalvården att upprätthålla nödvändig kontroll endast med hjälp av den egna personalen. Den biträdande kontrollören kan exempelvis ges i uppgift att besöka den arbetsplats vid vilken samhällstjänsten fullgörs för att kontrollera att den dömde inställer sig där och utför de arbetsuppgifter som åläggs honom eller henne.[187]

Påföljdsutredningen fann att det även i ett system med villkorligt fängelse bör finnas möjlighet för Kriminalvården att använda externa personer som biträdande kontrollörer vid samhällstjänst som utgörs

[186] Se prop. 2004/05:34 s. 35 f.
[187] Se SOU 2012:34, band 2, s. 573.

av oavlönat arbete. Enligt Påföljdsutredningens förslag skulle de biträdande kontrollörerna åläggas en skyldighet att anmäla till Kriminalvården om de finner att den dömde brister i verkställigheten av tilläggssanktionen. Som skäl för förslaget i den delen anfördes att det är av stor vikt att den tilläggssanktion som ett villkorligt fängelsestraff förenas med verkställs och att kontrollen av att verkställighet sker är tydlig och effektiv.[188]

Av de nyss nämnda skälen som Påföljdsutredningen anförde är det också vår uppfattning att Kriminalvården bör få förordna en eller flera personer att biträda vid kontroll av den som ska utföra samhällstjänst. Att en sådan möjlighet finns bör framgå av lagen om villkorligt fängelse. I den lagen bör det också föreskrivas att om en biträdande kontrollör finner att den dömde åsidosätter sin skyldighet att fullgöra tilläggssanktionen ska kontrollören omedelbart anmäla det till Kriminalvården.

I likhet med vad som gäller i dag kommer ansvaret för verkställigheten av samhällstjänsten fortfarande att ligga på Kriminalvården även om en biträdande kontrollör anlitas. Det kan också anges i förordningen om villkorligt fängelse att Kriminalvården ska kontrollera att en arbetsplan för samhällstjänst följs (se författningsförslaget till 2 kap. 4 § förordningen). Samtidigt kan det vara lämpligt att komma överens med dem som tar emot dömda för att utföra samhällstjänst om att de ska anmäla misskötsamhet till Kriminalvården, vilket enligt uppgift från Kriminalvården ofta sker i dag.

6.9.9 En samhällstjänstsanktion bör kunna ändras, upphävas eller ersättas med övervakning

Förslag: Om det finns särskilda skäl får Kriminalvården

1. ändra eller upphäva en samhällstjänstsanktion, eller
2. ersätta hela eller delar av en samhällstjänstsanktion med övervakning.

[188] Se a.a., s. 572 ff. Enligt förslaget skulle det också vara möjligt att använda biträdande kontrollörer vid hemarrest och helghemarrest.

Skälen för vårt förslag

Den nuvarande ordningen om ändring eller upphävande av en samhällstjänstföreskrift

När det finns skäl till det får rätten, på talan av åklagare, ändra eller upphäva en föreskrift om samhällstjänst vid villkorlig dom (27 kap. 2 a § tredje stycket brottsbalken). Beträffande samhällstjänst som föreskrivits i samband med skyddstillsyn ligger den beslutanderätten i stället hos Kriminalvården (28 kap. 2 a § tredje stycket brottsbalken). Som vi har nämnt i avsnitt 5.2.2 har det i förarbetena angetts att det kan uppstå situationer där det finns skäl att ändra innehållet i själva föreskriften om samhällstjänst, utan att omständigheterna är sådana att den utdömda påföljden ska undanröjas. Exempelvis kan det, utan att den dömde rår för det, uppstå hinder mot att fullgöra samhällstjänsten hos en viss arbetsgivare när det endast återstår några timmars arbete. I ett sådant fall bör det, enligt förarbetena, vara möjligt att i stället för att anordna en ny placering sätta ned antalet timmar. Också i det fallet att den dömde efter domen drabbas av allvarlig sjukdom eller skada som gör att han eller hon är förhindrad att fullgöra samhällstjänsten före prövotidens utgång bör det, enligt förarbetena, vara möjligt att justera eller helt ta bort föreskriften om samhällstjänst.[189]

De nämnda bestämmelserna ger endast möjlighet att upphäva föreskriften om samhällstjänst eller att minska antalet timmar. Antalet timmar kan alltså inte utökas med stöd av den regleringen.[190]

Påföljdsutredningens förslag om uppskov eller avbrott, m.m.

Påföljdsutredningen föreslog en reglering om att verkställigheten av såväl samhällstjänst som övriga tilläggssanktioner som skulle verkställas av Kriminalvården skulle få skjutas upp eller avbrytas för viss tid. Det skulle förutsätta att det finns särskilda skäl med hänsyn till den dömdes hälsotillstånd, arbets- eller utbildningsförhållanden eller andra omständigheter. Kriminalvården skulle då få skjuta upp eller avbryta verkställigheten under högst sex månader. Vid synnerliga skäl skulle verkställigheten få skjutas upp eller avbrytas under en tid

[189] Se prop. 1997/98:96:102 f.
[190] Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 27 kap. 2 a § och 28 kap. 2 a §.

av ytterligare högst sex månader. Som exempel på när den dömdes hälsotillstånd eller andra omständigheter kan utgöra skäl för uppskov eller avbrott nämndes att den som ska fullgöra samhällstjänst tillfälligt saknar arbetsförmåga. Ytterligare en omständighet angavs kunna vara att den dömde ska avtjäna ett kortare ovillkorligt fängelsestraff och det kan antas att han eller hon kan fullgöra tilläggssanktionen inom prövotiden även om uppskov eller avbrott sker. Det angavs också, om omständigheterna är särskilt ömmande, kunna finnas särskilda skäl att skjuta upp eller avbryta verkställigheten om underåriga barn till den dömde skulle drabbas särskilt hårt om tilläggssanktionen skulle fullgöras under en viss period. Det skulle ankomma på den dömde att ansöka om uppskov eller avbrott.[191]

Ett annat av Påföljdsutredningens förslag som kan nämnas i sammanhanget är att det vid bristande verkställighet av en tilläggssanktion i vissa fall skulle vara möjligt att undanröja sanktionen och förena det villkorliga fängelsestraffet med en annan tilläggssanktion, i första hand av motsvarande ingripandegrad. Orsaken till den bristande verkställigheten skulle, enligt förslaget, kunna vara såväl att den dömde inte har förmåga eller förutsättningar att fullgöra den ursprungligen beslutade sanktionen, som att den dömde vägrar att fullgöra den trots att han eller hon faktiskt har förutsättningar att göra det.[192]

En samhällstjänstsanktion bör kunna ändras eller upphävas

Som framgår av avsnitt 6.9.6 utgår vårt förslag om verkställighet av en samhällstjänstsanktion från att det är upp till Kriminalvården att avgöra under vilken tidsperiod sanktionen ska verkställas, så länge det sker under prövotiden. Vi ser därför ingen anledning att föreslå någon författningsreglering om att Kriminalvården under en viss tid ska kunna skjuta upp eller avbryta verkställigheten av en sådan sanktion.

Däremot anser vi att en samhällstjänstsanktion bör kunna ändras eller upphävas av Kriminalvården om det finns särskilda skäl, vilket vi föreslår ska anges i lagtexten. I sådana situationer som nuvarande 27 kap. 2 a § tredje stycket respektive 28 kap. 2 a § tredje stycket brottsbalken tar sikte på enligt de ovan nämnda förarbetena bör särskilda skäl ofta kunna sägas föreligga. Om det uppstår hinder mot

[191] Se SOU 2012:34, band 1, s. 171 och 372 ff.
[192] Se SOU 2012:34, band 2, s. 564 ff.

att fullfölja samhällstjänsten hos en viss arbetsgivare, utan att det beror på den dömde, och det endast återstår några enstaka timmars arbete bör det alltså även fortsättningsvis vara möjligt att i stället för att anordna en ny placering sätta ned antalet timmar. I likhet med vad som gäller i dag bör det också vara möjligt att göra sådana justeringar om den dömde efter domen drabbas av sjukdom eller skada som gör att han eller hon är förhindrad att fullgöra samhällstjänsten före prövotidens utgång. Även i fall av det sistnämnda slaget bör det dock, enligt vår uppfattning, i allmänhet krävas att det endast återstår några enstaka timmars arbete. Om de återstående timmarna är fler än så bör Kriminalvården i stället överväga att ersätta samhällstjänstsanktionen med övervakning (se nedan under rubriken ”En samhällstjänstsanktion bör också kunna ersättas med övervakning”).

I likhet med vad som gäller för beslut enligt nuvarande 28 kap. 2 a § tredje stycket brottsbalken bör Kriminalvårdens beslut om att ändra eller upphäva en samhällstjänstsanktion inte kunna överklagas.[193] Kriminalvården bör inte heller ha någon skyldighet att på den dömdes begäran pröva en fråga om ändring eller upphävande, även om den dömde alltid har möjlighet att vända sig till myndigheten med önskemål om detta.

En samhällstjänstsanktion bör också kunna ersättas med övervakning

Med ett sådant system som vi föreslår – där det parallellt med samhällstjänsten finns en övervakningssanktion på samma ingripandenivå – erbjuds nya möjligheter att hantera den situationen att en samhällstjänstsanktion inte går att verkställa. Detta eftersom samhällstjänsten skulle kunna ersättas av en övervakningssanktion. Vi har funnit att Kriminalvården bör få ersätta hela eller delar av en samhällstjänstsanktion med övervakning, om det finns särskilda skäl. Det bör i första hand vara aktuellt i fall där den dömde, till följd av omständigheter som inte var kända under rättegången, visar sig sakna förmåga att utföra samhällstjänst eller om det inte går att hitta en lämplig samhällstjänstplats. Till skillnad från Påföljdsutredningen anser vi däremot inte att bytesmöjligheten bör stå öppen för den som

[193] Jfr Kriminalvårdens handbok för samhällstjänst (2012:6) s. 36 samt 42 § förvaltningslagen (2017:900).

låter bli att utföra sin samhällstjänst trots att han eller hon har förutsättningar att göra det (se vidare avsnitt 6.10).

Ett beslut om att hela eller delar av en samhällstjänstsanktion ersätts med övervakning medför att övervakare ska förordnas och verkställighetsplanen revideras samt att Kriminalvården får besluta om särskilda föreskrifter som ska följas av den dömde. Om det villkorliga fängelsestraffet är sex månader eller längre, efter en tänkt avräkning av tid för ett eventuellt frihetsberövande, ska den dömde som utgångspunkt också vara föremål för helghemarrest. Som beskrivs närmare i avsnitt 6.9.15 får dock Kriminalvården besluta om undantag i det avseendet om det finns särskilda skäl, bl.a. med hänsyn till vad den dömde har fullgjort i form av samhällstjänst.

Till skillnad från beslut om att ändra eller upphäva en samhällstjänstsanktion bör beslut enligt den här föreslagna regleringen kunna överklagas (se avsnitt 6.9.21).

6.9.10 Verkställighet av en övervakningssanktion

Förslag: En övervakningssanktion verkställs genom att den dömde under prövotiden, eller under den kortare tid som följer av Kriminalvårdens beslut, följer den verkställighetsplan som har upprättats. Den övervakade är också skyldig att inställa sig hos Kriminalvården efter kallelse och hålla kontakt med övervakaren enligt dennes anvisningar.

Övervakningen ska planeras och utformas tillsammans med den dömde och i samverkan med berörda myndigheter.

Skälen för vårt förslag

Övervakning av skyddstillsynsdömda enligt den nuvarande ordningen

En skyddstillsynsdömd som står under övervakning ska följa den plan för övervakningen som har upprättats och hålla övervakaren underrättad om sin bostad, sin sysselsättning och andra förhållanden av betydelse för övervakningen. Den övervakade är också skyldig att inställa sig hos övervakaren efter kallelse och i övrigt hålla kontakt med övervakaren enligt dennes anvisningar. Kriminalvården får be-

stämma att den övervakades skyldigheter i nu nämnda avseenden även ska gälla gentemot en anställd vid Kriminalvården eller någon annan person. (Se 26 kap. 15 § och 28 kap. 6 § första stycket brottsbalken.)

Övervakningen ska planeras och utformas tillsammans med den dömde och i samverkan med berörda myndigheter (26 kap. 14 § andra stycket och 28 kap. 6 § första stycket brottsbalken). I enlighet med den s.k. normaliseringsprincipen har Kriminalvårdens klienter rätt till samma stöd- och vårdinsatser som övriga medborgare, vilket innebär att det generella ansvar som andra myndigheter har för t.ex. bostad, arbete samt hälso- och sjukvård även gäller Kriminalvårdens klienter. Kriminalvården är alltså inte ansvarig för att tillgodose klienternas behov i sådana avseenden. Däremot är Kriminalvården skyldig att samverka med andra aktörer.[194]

Det mest väsentliga innehållet i övervakningen anses vara att den dömde ska hålla kontakt med sin övervakare eller annan.[195] Skyldigheten att inställa sig efter kallelse fyller en viktig funktion för att underlätta frivårdens arbete med och kontroll av den övervakade.[196]

Regleringen får ses tillsammans med 5 kap. 3 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder. Där anges bl.a. att i samband med att en övervakning börjar ska en tjänsteman vid Kriminalvården så snart som möjligt och senast inom en månad sammanträffa med den dömde och övervakaren. Vid mötet ska det bestämmas på vilket sätt och i vilken omfattning den dömde ska hålla kontakt med övervakaren, myndigheten eller någon annan samt närmare om vad den dömde i övrigt ska rätta sig efter till följd av domen.

Den dömde bör vara skyldig att följa verkställighetsplanen och bör ha en kontaktskyldighet

Genom den reglering om helghemarrest och andra liknande inskränkningar i den dömdes rörelsefrihet som vi föreslår i avsnitt 6.9.12–6.9.15 kommer övervakning som tilläggssanktion till villkorligt fängelse i större utsträckning kunna differentieras i förhållande till brottets allvar än vad en skyddstillsyn kan enligt den nuvarande regleringen.

[194] Se prop. 2018/19:77 s. 56. Vid fängelsestraff innebär den nämnda ansvarsfördelningen att Kriminalvården ansvarar för kostnaderna fram till dagen för villkorlig frigivning, varefter det ekonomiska ansvaret övergår till den dömdes hemkommun.
[195] Se Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 124.
[196] Se a. prop. s. 26 f.

I sin grundform bör dock övervakningssanktionen i princip motsvara innehållet i dagens skyddstillsyn. En grundläggande skyldighet för den dömde bör därför vara att under den tid sanktionen pågår följa den verkställighetsplan som Kriminalvården har upprättat. Därtill bör den dömde under verkställighetstiden vara skyldig att inställa sig hos Kriminalvården efter kallelse och hålla kontakt med övervakaren på det sätt och i den omfattning som övervakaren bestämmer.

Mot den angivna bakgrunden föreslår vi att det i lagen om villkorligt fängelse anges att en övervakningssanktion verkställs genom att den dömde under prövotiden, eller under den kortare tid som följer av Kriminalvårdens beslut (jfr avsnitt 6.7.5), följer den verkställighetsplan som har upprättats. I anslutning till det bör det också föreskrivas att den övervakade är skyldig att inställa sig hos Kriminalvården efter kallelse och hålla kontakt med övervakaren enligt dennes anvisningar.

Regleringen kan kompletteras av bestämmelser i förordningen om villkorligt fängelse (se författningsförslaget till 3 kap. 4 § förordningen).

Av de allmänna skyldigheter som vi har behandlat i avsnitt 6.9.4 följer att den som har dömts till en övervakningssanktion också ska hålla Kriminalvården underrättad om förhållanden som har betydelse för verkställigheten.

Samverkan med berörda myndigheter, m.m.

Som påpekas i Påföljdsutredningens betänkande är en målinriktad och effektiv samverkan mellan Kriminalvården och andra berörda myndigheter ofta en förutsättning för en ändamålsenligt utformad verkställighet och ett effektivt återfallsförebyggande arbete. Det kan finnas behov såväl av att etablera kontakt mellan den dömde och någon annan myndighet eller något annat samhällsorgan som av att upprätthålla en redan pågående sådan kontakt.[197]

För att en övervakningssanktion på bästa sätt ska kunna förebygga att den dömde återfaller i brott och även i övrigt främja hans eller hennes anpassning i samhället bör också den dömde så långt som möjligt aktivt medverka i planeringen.

[197] Jfr SOU 2012:34, band 1, s. 377.

I likhet med vad som i dag gäller för övervakning av skyddstillsynsdömda bör Kriminalvården därför vara skyldig att planera och utforma övervakningen tillsammans med den dömde och i samverkan med berörda myndigheter. Vi föreslår att detta anges i lagen om villkorligt fängelse.

Vilka myndigheter som kan sägas vara berörda beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan dock antas att Kriminalvården ofta kommer ha anledning att samråda med socialtjänsten, hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.[198]

I sammanhanget kan nämnas att Trygghetsberedningen i sitt slutbetänkande *Vägar till ett tryggare samhälle – Åtgärder för att motverka återfall i brott* (SOU 2024:54) föreslår att Kriminalvården ska ges möjlighet att kalla andra aktörer till s.k. samordnad planering varvid Kriminalvården tillsammans med berörda aktörer ska upprätta en individuell plan. Detta föreslås gälla för klienter såväl i anstalt som i frivård. I betänkandet föreslås vidare att Kriminalvården ska ges i uppdrag att, tillsammans med Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner, ta fram riktlinjer för när sådan samordnad planering ska ske och i samråd med Myndigheten för digital förvaltning ta fram riktlinjer för hur digitala planeringsmöten med externa aktörer kan genomföras på ett säkert sätt i Kriminalvården.[199]

6.9.11 Övervakare och biträdande övervakare

Förslag: Kriminalvården förordnar övervakare och får förordna en eller flera personer att biträda vid övervakningen (biträdande övervakare).

Till övervakare ska förordnas en tjänsteman vid Kriminalvården. Till biträdande övervakare kan förordnas en tjänsteman vid Kriminalvården eller annan lämplig person.

Om en biträdande övervakare finner att den dömde åsidosätter sina skyldigheter enligt övervakningssanktionen ska han eller hon omedelbart anmäla det till Kriminalvården.

[198] Jfr a.a., s. 376.
[199] Se SOU 2024:54 s. 131 ff.

Skälen för vårt förslag

Ansvaret för att förordna övervakare

När påföljden bestäms till skyddstillsyn enligt dagens reglering ska rätten i domen förordna övervakare, om inte särskilda skäl talar mot det. Om det inte finns något sådant förordnande i domen är det Kriminalvården som ska förordna övervakare åt den skyddstillsynsdömde. (Se 28 kap. 6 § första stycket och 26 kap. 13 § andra stycket brottsbalken.)

Som vi har nämnt i avsnitt 5.2.2 och 6.4.5 påbörjas den övervakning som en skyddstillsyn är förenad med som utgångspunkt direkt från dagen för domen (28 kap. 5 § första stycket brottsbalken). Det var i samband med att den ordningen tillkom 1983 som föreskriften om att det i första hand är rätten som ska förordna övervakare infördes. Enligt förarbetena skulle den sistnämnda förändringen ses mot bakgrund av att det är angeläget att övervakningen kommer i gång så snart som möjligt. Det angavs också i förarbetena att domstolen som regel inte bör underlåta att meddela ett sådant förordnande annat än i fall där verkställigheten av övervakningen skjuts upp. Det förutsattes därför att personutredningen alltid skulle innehålla ett förslag till övervakare.[200]

I praktiken överlämnar rätten numera så gott som alltid till Kriminalvården att förordna övervakare. Bestämmelsen i 28 kap. 6 § första stycket andra meningen kan alltså beskrivas som i det närmaste obsolet. Redan detta talar för att uppgiften att förordna övervakare för den som har dömts till villkorligt fängelse med övervakning som tilläggssanktion uteslutande bör ligga på Kriminalvården. Vad som ytterligare talar för en sådan ordning är att övervakningen enligt vårt förslag som utgångspunkt ska inledas först när rättens avgörande såvitt avser påföljd får laga kraft mot den dömde (se avsnitt 6.7.5). Det framstår också i övrigt som naturligt att Kriminalvården i egenskap av verkställande myndighet ansvarar för att förordna övervakare för den som har fått en övervakningssanktion. Vi föreslår därför att det anges i lagen om villkorligt fängelse att Kriminalvården förordnar övervakare.

I förordningen om villkorligt fängelse kan det ges närmare anvisningar om att förordnandet – sedan Kriminalvården har underrättats

[200] Se prop. 1982/83:85 s. 133 f.

om en dom eller ett beslut om villkorligt fängelse med övervakning – ska meddelas genast, om påföljden har börjat verkställas och i annat fall så snart verkställigheten ska påbörjas (se författningsförslaget till 3 kap. 3 § förordningen).

Övervakaren bör alltid vara en kriminalvårdstjänsteman

Enligt 2 kap. 3 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder ska den som förordnas till övervakare vara en handläggande tjänsteman vid Kriminalvården eller en annan lämplig person.

I Kriminalvårdens handbok för övervakning anges att det är handläggaren som ser till att kontaktskyldigheten efterföljs, varför denne också bör förordnas som övervakare.[201] Enligt uppgift från Kriminalvården är det också i praktiken alltid den handläggande frivårdsinspektören som är ordinarie övervakare såväl för skyddstillsynsdömda som för dem som har frigetts villkorligt från fängelse. Däremot kan en representant för civilsamhället ofta förordnas som biträdande övervakare (se nedan under rubriken ”Biträdande övervakare”).

I våra kontakter med Kriminalvården har företrädare för myndigheten framfört som sin uppfattning att det alltid bör vara en tjänsteman vid Kriminalvården – den handläggande frivårdsinspektören – som är övervakare för den som har övervakning som tilläggssanktion till villkorligt fängelse. Detsamma bör, enligt Kriminalvården, gälla vid övervakning efter villkorlig frigivning (se nedan under rubriken ”Följdändringar avseende övervakning efter villkorlig frigivning”).

Mot bakgrund av Kriminalvårdens uppfattning att det vid en övervakningssanktion alltid bör vara den handläggande frivårdsinspektören som förordnas som ordinarie övervakare – vilket överensstämmer med den praktiska tillämpningen när det gäller skyddstillsynsdömda enligt dagens reglering – ser vi ingen anledning att föreslå bestämmelser som möjliggör att även någon annan person än en kriminalvårdstjänsteman kan vara sådan övervakare. Vi föreslår därför att den (ordinarie) övervakare som Kriminalvården ska förordna vid en övervakningssanktion ska vara en tjänsteman vid myndigheten.

[201] Se Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 53.

Biträdande övervakare

Enligt den nuvarande regleringen får Kriminalvården förordna en eller flera personer att biträda vid övervakningen av skyddstillsynsdömda och villkorligt frigivna (28 kap. 6 § första stycket och 26 kap. 13 § andra stycket brottsbalken).

Av Kriminalvårdens handbok för övervakning framgår att den som förordnas som biträdande övervakare vanligen är en representant för civilsamhället, men att det undantagsvis kan vara en frivårdsinspektör när detta behövs för att underlätta handläggningen i ett visst ärende.[202]

Ett skäl till att förordna en frivårdsinspektör som biträdande övervakare kan, enligt handboken, vara att säkerhetsbedömningen för klienten visar att risken är förhöjd och att det i handlingsplanen anges att det bör vara minst två personer vid besök. Även i komplicerade och/eller tidskrävande klientärenden kan det vara befogat att förordna en eller flera frivårdsinspektörer som biträdande övervakare. Vidare anges i handboken att det också kan finnas anledning att förordna en frivårdsinspektör som biträdande övervakare under tid som ordinarie handläggare är sjukskriven eller är frånvarande under en längre semester.[203]

Enligt vad som beskrivs i Kriminalvårdens handbok finns det två övergripande skäl till att förordna en representant från civilsamhället som biträdande övervakare. Det första skälet har att göra med att det från ett samhällsperspektiv finns ett egenvärde i att medborgare får insyn i verkställigheten av utdömda påföljder. Genom uppdrag som biträdande övervakare kan allmänhetens förståelse för dömdas situation och svårigheter öka. Frivilliga samhällsarbetare anges ha en viktig roll i en demokrati, som ambassadörer för en humanistisk kriminalvård och röstbärare för individer som annars kan ha svårt att göra sig hörda. Det andra skälet har att göra med att den biträdande övervakaren från ett individperspektiv kan ge övervakningen ett vardagligt och medmänskligt innehåll och på så sätt förstärka övriga insatser i klientens verkställighetsplan. Den biträdande övervakaren anges kunna fungera som länk till det övriga samhället, bidra till att öka individens tillit till myndigheter och samhällets resurser samt att stärka individens nätverk och känsla av delaktighet. Det noteras också att en biträdande övervakare förordnas utifrån klientens konstaterade behov.[204]

[202] Se Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 67.
[203] Se a.a., s. 53.
[204] Se a.a., s. 67.

I Kriminalvårdens handbok konstateras vidare att påverkansarbetet ofta gynnas av att fler personer engageras i verkställigheten av övervakning. När handläggarsamtalen och behandlingsprogrammen i huvudsak fokuserar på klientens prokriminella tankar samt träning av prosociala färdigheter handlar den biträdande övervakarens uppdrag i grunden om att stödja en medmänniska i en utsatt situation på ett mer vardagligt sätt. Frivården och den biträdande övervakaren förstärker och kompletterar därmed varandra i att hjälpa klienten framåt i en prosocial riktning. Det noteras dock att det i vissa ärenden kan finnas skäl att inte förordna en biträdande övervakare från civilsamhället trots att klienten bedöms ha behov av det. Vanligtvis är anledningen till detta säkerhetsmässiga aspekter, t.ex. att en klient har betett sig hotfullt eller att det finns skäl att tro att den biträdande övervakaren i stor utsträckning kan komma att utsättas för otillåten påverkan utifrån klientens kriminella sammanhang. Det kan också handla om att det finns påtagliga risker kring klienten som skulle kunna påverka den biträdande övervakarens säkerhet (exempelvis klienter som befinner sig i öppna konflikter).[205]

Av de skäl som nu har redovisats anser vi att Kriminalvården bör ha möjlighet att, utöver den ordinarie övervakaren, förordna en eller flera personer att biträda vid övervakningen av den som har dömts till villkorligt fängelse med övervakning som tilläggssanktion. I likhet med vad som i dag gäller för biträde vid övervakning av skyddstillsynsdömda och villkorligt frigivna bör den biträdande övervakaren ofta kunna vara en representant för civilsamhället, samtidigt som det bör vara möjligt att vid behov förordna en frivårdsinspektör som biträdande övervakare. Att regleringen bör vara utformad på det sättet även i ett system med villkorligt fängelse är också något som Kriminalvården har framfört i våra kontakter med myndigheten. Vi föreslår därför att det i lagen om villkorligt fängelse anges att Kriminalvården får förordna en eller flera personer att biträda vid övervakningen samt att till biträdande övervakare kan förordnas en tjänsteman vid Kriminalvården eller annan lämplig person.

Av lagen om villkorligt fängelse bör det också framgå att om en biträdande övervakare finner att den dömde åsidosätter sina skyldigheter enligt övervakningssanktionen ska han eller hon omedelbart anmäla det till Kriminalvården.

[205] Se a.a., s. 67 f.

Närmare anvisningar om den biträdande övervakarens uppgifter och om ersättning för uppdraget kan ges i förordningen om villkorligt fängelse (se författningsförslaget till 3 kap. 6–10 §§ förordningen).

Följdändringar avseende övervakning efter villkorlig frigivning

Utifrån vårt förslag om att den ordinarie övervakaren alltid ska vara en kriminalvårdstjänsteman när det gäller övervakning som tilläggssanktion till villkorligt fängelse föreslår vi, efter samråd med Kriminalvården, att samma sak ska gälla i fråga om övervakning efter villkorlig frigivning. Vårt förslag till en ny förordning om övervakning efter villkorlig frigivning har utformats med den utgångspunkten (se författningsförslaget till 3 och 10–14 §§). Den föreslagna ordningen föranleder också följdändringar i 9 § fängelseförordningen (2010:2010) (se författningsförslaget till den bestämmelsen). Det kan noteras att 9 § fängelseförordningen kan behöva justeras ytterligare beroende på hur regeringen väljer att gå vidare med de förslag som lämnas i SOU 2024:48.

6.9.12 Helghemarrest

Förslag: Om det villkorliga fängelsestraffet är sex månader eller längre ska den dömde, under viss tid, vara förbjuden att vistas utanför bostaden under kvällar och nätter mot lördag, söndag och måndag, från klockan 18 på kvällen till klockan sju på morgonen (helghemarrest).

Ett förbud av det nämnda slaget ska gälla under lika många veckor som det antal månader fängelsestraffet uppgår till.

Om endast en del av fängelsestraffet är villkorlig ska förbudet gälla om den villkorliga delen av straffet är sex månader eller längre och under lika många veckor som det antal månader straffet i den delen uppgår till.

Vad som här anges om straffets längd avser den strafftid som återstår om tiden för ett eventuellt frihetsberövande tillgodoräknas den dömde som avtjänad tid.

Skälen för vårt förslag

Inledning

Eftersom tilläggssanktionerna samhällstjänst och övervakning i det påföljdssystem vi föreslår ska betraktas som likställda i ingripandegrad bör systemet möjliggöra att en övervakningssanktion utformas så att den kan anses lika ingripande som samhällstjänst skulle ha varit vid samma strafflängd. Det innebär i sin tur att innehållet i övervakningssanktionen, i större utsträckning än dagens skyddstillsyn, måste kunna differentieras i förhållande till brottets allvar. Mot den bakgrunden kan det övervägas om Kriminalvården vid övervakning som tilläggssanktion bör ges möjlighet att besluta om vissa särskilda föreskrifter inte endast på individualpreventiv grund, utan även i syfte att tilläggssanktionen ska bli tillräckligt ingripande med hänsyn till strafflängden. Alternativt kan det övervägas om övervakningssanktionen generellt ska innehålla förstärkande inslag vid vissa straffnivåer.

Betydelsen av risk, behov och mottaglighet när det gäller särskilda föreskrifter

Som vi har nämnt i avsnitt 5.2.2 får Kriminalvården enligt den nuvarande regleringen meddela en skyddstillsynsdömd – och den som står under övervakning efter villkorlig frigivning – en särskild föreskrift, om det behövs för att minska risken att den dömde begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. Om det behövs för att kontrollera att en sådan föreskrift följs får Kriminalvården också besluta om elektronisk övervakning. (Se 26 kap. 16 och 17 §§ samt 28 kap. 6 § första stycket brottsbalken.)[206]

När Kriminalvården planerar och genomför återfallsförebyggande insatser görs det med utgångspunkt i klientens risk, behov och mottaglighet. Myndigheten arbetar med det strukturerade risk- och behovsbedömningsinstrumentet RBM-B (Risk-, Behov- och Mottaglighetsbedömning) för att få en grundläggande bild av klientens risker och behov gällande återfall i brott. Det primära syftet med en riskbedömning inom ramen för ett RBM-perspektiv är inte att fastställa

[206] Av 28 kap. 6 § andra stycket brottsbalken följer att också domstolen har möjlighet att meddela föreskrifter av det nämnda slaget i domen. Domstolen får dock inte besluta om elektronisk övervakning.

och förutse framtida risk för återfall i brottslighet, utan att producera ett underlag för planering av brottsförebyggande insatser.[207]

Principerna om risk, behov och mottaglighet ska vara vägledande i alla delar av verkställighetsplaneringen. *Riskprincipen* innebär att omfattningen och intensiteten på insatserna ska avgöras utifrån den enskilda klientens risk för återfall i brott. Risknivån anges som låg, medel eller hög. Intensiva återfallsförebyggande insatser ska förbehållas klienter som bedöms ha medel- eller hög risk för återfall i brott. Inom Kriminalvården räknas behandlingsprogram som en intensiv insats. Klienter som bedöms ha låg risk för återfall i brott ges inte intensiva insatser, eftersom de inte har någon betydande risk att förebygga. *Behovsprincipen* är en förlängning av riskprincipen och innebär att insatser som syftar till att minska risken för återfall i brott ska fokusera på påverkningsbara och förändringsbara faktorer som är direkt relaterade till den aktuella klientens kriminalitet. *Mottaglighetsprincipen* innebär att insatserna ska planeras och genomföras med metoder som skapar förutsättningar för klienten att tillgodogöra sig dem. Strukturerade insatser som bygger på kognitiv beteendeterapi anses ha störst potential i återfallsförebyggande syfte. Myndigheten behöver dock anpassa genomförandet till klientens förutsättningar när det gäller t.ex. verbal förmåga, psykisk hälsa, kognitiv mognad och känslighet för andras beteenden eller förändringar i omgivningen.[208]

Även om risk- och behovsbedömningen visar att en klient bör genomgå ett behandlingsprogram är det inte säkert att klienten kan inkluderas i ett sådant program. För alla behandlingsprogram i Kriminalvården finns det nämligen exklusionskriterier som avser språkliga brister som inte kan överbryggas samt hälsotillstånd där man gjort bedömningen att klienten inte kommer att kunna tillgodogöra sig programmet trots anpassningar, eller där man finner det uppenbart olämpligt att genomföra programmet. Det kan handla om allvarlig suicidalitet, psykotiska symtom eller allvarlig kognitiv sjukdom som t.ex. demens. I undantagsfall kan det också vara befogat att avbryta en klients programdeltagande under pågående program. Det kan bli aktuellt om klienten uppvisar hotfullt eller annars avsiktligt program-

[207] Se Kriminalvården, Årsredovisning 2023, s. 34 och Utvärdering av den prediktiva validiteten för RBM-B i en grupp klienter med kriminalvårdspåföljd 2014–2015 (2019).
[208] Se Kriminalvårdens handbok för verkställighetsplanering (2016:2) s. 31 f.

störande beteende, som t.ex. att klienten vägrar att samarbeta i den utsträckning som krävs för att programmet ska gå att genomföra.[209]

Särskilda föreskrifter om vistelse enligt den nuvarande ordningen

Möjligheterna att föreskriva villkor om vistelse för skyddstillsynsdömda (och för villkorligt frigivna) tydliggjordes i samband med lagändringar den 1 maj 2021 (prop. 2020/21:85), vilka syftade till att utöka kontroll- och stödmöjligheter avseende de som dömts till skyddstillsyn. Tidigare angavs i 26 kap. 16 § andra stycket 7 brottsbalken endast att föreskriften får avse vistelseort, men nu anges det uttryckligen i lagtexten att föreskriften också kan gälla andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömde ska vistas eller inte får vistas.

Enligt förarbetena kan föreskriftsmöjligheten användas för att hålla den dömde borta från en viss miljö i syfte att t.ex. motverka återfall i brott gentemot en viss person. Den kan också användas i syfte att förhindra att den dömde uppehåller sig i en kriminell miljö där han eller hon riskerar att utsättas för sådan påverkan som är negativ för hans eller hennes anpassning i samhället. Det kan handla om ett förbud att vistas i närheten av ett brottsoffers bostad eller andra platser där risken för återfall bedöms vara särskilt stor, t.ex. en klubblokal eller liknande. Det kan också handla om förbud att vistas på vissa utpekade platser där narkotikaförsäljning är vanligt förekommande eller där kriminellt belastade vistas eller bor, såsom torg, parker eller andra mötesplatser. Det kan också gälla restauranger, pubar eller liknande. Förbudet kan även avse en lokal eller en bostad som har anknytning till organiserad brottslighet eller till ett kriminellt nätverk. Om risken för återfall i brott är kopplad till att den dömde beger sig till någon annan kommun eller stadsdel, kan förbudet avse det. Platsen eller området måste anges specifikt i föreskriften och avgränsas tydligt.[210] När det gäller föreskrifter om platser där den dömde ska vara skyldig att vistas kan det handla om att, som ett komplement till en föreskrift om boende enligt andra stycket 6, föreskriva en skyldighet att under vissa tider vistas i ett kontrollerat boende. Eftersom en vistelseföreskrift innebär en inskränkning av den dömdes

[209] Se Kriminalvården, Behandlingsguide 2024 – vägledning för Kriminalvårdens behandlingsprogram, s. 7 f.
[210] Se prop. 2020/21:85 s. 28 ff. och 53 f. samt prop. 2018/19:77 s. 35 och 62 f.

personliga frihet framhålls det i förarbetena att möjligheten ska användas restriktivt och behovet alltid prövas mot proportionalitetsprincipen. Särskilt restriktiv bör tillämpningen vara om det övervägs att låta föreskriften avse en skyldighet för den övervakade att vistas på viss plats eller inom ett visst område. En sådan föreskrift bör, enligt förarbetena, endast användas under mycket speciella omständigheter när intresset av att förhindra återfall i brott är särskilt framträdande. Möjligheten bör främst kunna övervägas för vissa kategorier av dömda där risken för återfall i allvarlig brottslighet är särskilt stor eller avseende personer med koppling till kriminella gäng eller organiserad brottslighet. Vidare anges att föreskriften regelmässigt bör begränsas till vissa särskilt angivna tider, t.ex. att den dömde ska vistas i bostaden under ett visst antal timmar nattetid.[211]

Som Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet noterar i sitt betänkande (SOU 2024:48) är lagtexten helt öppen avseende förbudsområdets geografiska storlek. Det anges bero på att det bara är genom en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet som gränserna för förbudet vad gäller utsträckningen i rummet kan fastställas.[212] Den nämnda utredningen föreslår för övrigt att det görs ett tillägg i 26 kap. 16 § brottsbalken så att det framgår att en vistelseföreskrift enligt andra stycket 7 även får beslutas om det kan antas behövas för att tillgodose målsägandens behov av trygghet.[213] Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet lämnade det sistnämnda förslaget i stället för att föreslå en möjlighet att besluta om föreskrifter som innebär ett förbud för gärningspersonen att kontakta brottsoffret, vilket bedömdes olämpligt av flera skäl.[214]

Trygghetsberedningen anför i sitt betänkande (SOU 2024:54) att föreskrifter om vistelseort och boende som kombineras med elektronisk kontroll används alltför restriktivt och att en tillämpning i flera fall inte sker trots att det hade varit motiverat i det enskilda fallet.[215] Enligt vad som anges i betänkandet finns det också möjlighet att med hjälp av dagens regler utforma en hemarrest eller liknande, vilket borde vara särskilt betydelsefullt vid viss brottslighet eller exempelvis för att ge särskilt stöd för de yngre kriminalvårdsklienterna.

---

[211] Se prop. 2020/21:85 s. 54 och prop. 2018/19:77 s. 62 f.
[212] Se SOU 2024:48 s. 394.
[213] Se a.a., s. 392 f.
[214] Se a. betänkande s. 396 ff.
[215] Vistelseföreskrifter i förening med elektronisk övervakning användes i sju fall under 2023 och i sex fall under 2022 (omfattar både villkorlig frigivning och skyddstillsyn).

Även med beaktande av kravet på restriktivitet bör denna möjlighet, enligt kommittén, kunna användas i betydligt större utsträckning redan i dag.[216]

Det kan nämnas att Brå i regleringsbrevet för 2024 har fått i uppdrag att utvärdera bl.a. 2021 års lagändringar om utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda (prop. 2020/21:85). I uppdraget ingår att studera hur Kriminalvården har arbetat för att implementera förändringarna samt att analysera förutsättningarna och eventuella hinder i arbetet och i tillämpningen av de utökade åtgärderna. Brå ska också beskriva i vilken utsträckning och under vilka omständigheter de förstärkta åtgärderna har tillämpats samt vad de har innehållit. Utifrån uppföljningens resultat ska Brå analysera om åtgärderna har haft någon påverkan på återfall i brott. Uppdraget ska redovisas i september 2025.

Särskilda föreskrifter bör inte kunna användas för att skärpa ingripandegraden i en övervakningssanktion

Som vi utvecklar i avsnitt 6.9.16 är vår bedömning att Kriminalvården bör ha möjlighet att besluta om särskilda föreskrifter som ska följas av den som har fått övervakning som tilläggssanktion till villkorligt fängelse. Föreskrifterna bör kunna ha i huvudsak samma innehåll som de föreskrifter som i dag kan meddelas skyddstillsynsdömda och personer som står under övervakning efter villkorlig frigivning. Som utgångspunkt bör föreskrifterna också meddelas på samma grund som enligt den nuvarande regleringen, dvs. att det behövs för att minska risken att den dömde begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället (jfr målet med verkställigheten som vi behandlar i avsnitt 6.9.3).

Frågan är då om Kriminalvården – mot bakgrund av behovet av att innehållet i en övervakningssanktion differentieras i förhållande till brottets allvar – även bör får besluta om vissa föreskrifter för att övervakningssanktionen ska bli tillräckligt ingripande. Ett centralt argument mot en sådan ordning är att den skulle vara svår att förena med det förhållandet att myndighetens insatser ska planeras och genomföras med utgångspunkt i den dömdes risk, behov och mottaglighet. Utifrån principerna om risk, behov och mottaglighet skulle

[216] Se SOU 2024:54 s. 169 ff.

en användning av särskilda föreskrifter för att skärpa ingripandegraden vara uppenbart olämplig om de avser programverksamhet, vård/behandling eller skyldighet att lämna prover för drogkontroll. Också när det gäller föreskrifter om sysselsättning eller boende framstår det som främmande att Kriminalvårdens beslut skulle styras av något annat än individualpreventiva hänsyn.

Den möjlighet som i dag finns att meddela särskilda föreskrifter om kontakt- eller underrättelseskyldighet (26 kap. 16 § andra stycket 1–2) har motiverats med hänvisning till att en kontinuerlig kontakt mellan den övervakade och övervakaren utgör själva grundförutsättningen för att övervakningen ska fylla sin funktion avseende hjälp, stöd och kontroll. Det framgår av förarbetena att sådana förskrifter i normalfallet inte meddelas i ett inledande skede. En särskild föreskrift om kontakt- eller underrättelseskyldighet utgör i stället vanligen den första åtgärden som vidtas om den dömde missköter den kontaktskyldighet som följer av lag eller har föreskrivits i verkställighetsplanen.[217] En sådan ordning framstår som önskvärd också när det gäller övervakning som tilläggssanktion till villkorligt fängelse (jfr avsnitt 6.10.2 under rubriken ”Den som inte fullgör sina skyldigheter till följd av övervakning bör i första hand få ändrade föreskrifter eller villkor eller nya föreskrifter”). Mot den bakgrunden är vår uppfattning att inte heller sådana föreskrifter bör meddelas på den grunden att ingripandegraden i övervakningssanktionen ska skärpas.

Föreskrifter om vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömde ska vistas eller inte får vistas skulle möjligen kunna användas för att skärpa ingripandegraden. Den sortens föreskrifter skulle då exempelvis kunna avse att den dömde ska vistas i bostaden under ett visst antal timmar nattetid.[218] En sådan ordning skulle dock kräva en ingående reglering om i vilka fall en skärpande föreskrift av det nämnda slaget behövs och vilket närmare innehåll föreskriften bör ha beroende på brottlighetens allvar och andra omständigheter. Vår bedömning är att den regleringen skulle bli mycket svåröverskådlig. Det framstår också i övrigt som mindre lämpligt att blanda in straffskärpningshänsyn i ett sammanhang där besluten i övrigt ska grundas på individualpreventiva överväganden.

[217] Se prop. 2018/19:77 s. 33 f. samt jfr prop. 2020/21:85 s. 27.
[218] Jfr prop. 2020/21:85 s. 54 samt prop. 2018/19:77 s. 62 f. Jfr också SOU 2024:54 s. 169 ff.

Sammantaget är vår bedömning att behovet av att kunna differentiera innehållet i en övervakningssanktion i förhållande till brottets allvar bör tillgodoses på något annat sätt än genom beslut om särskilda föreskrifter. Ett sådant annat sätt kan vara att det föreskrivs att övervakningssanktionen, utan att det behöver fattas beslut om detta i det enskilda fallet, ska innehålla förstärkande inslag om det villkorliga fängelsestraffet uppgår till eller överstiger en viss längd. I det avseendet är det av intresse att beröra Påföljdsutredningens förslag om helghemarrest och även den helghemarrest som används vid ungdomsövervakning.

Påföljdsutredningens förslag om helghemarrest

Som vi har nämnt i avsnitt 5.2.2 föreslog Påföljdsutredningen att ingripandegraden i en s.k. övervaknings- och kontrollsanktion skulle anpassas efter det utdömda fängelsestraffets längd, bl.a. genom att sanktionen vid strafflängder på sex månader eller mer skulle innefatta ett förbud för den dömde att lämna bostaden under två för honom eller henne arbetsfria dagar per vecka (helghemarrest). Helghemarresten skulle pågå under ett veckoslut eller annan för den dömde arbetsfri tvådagarsperiod för varje månad som övervaknings- och kontrollsanktionen omfattar. Efterlevnaden av förbudet att lämna bostaden skulle kunna kontrolleras med elektroniska hjälpmedel.[219]

Helghemarresten skulle vara kombinerad med den kontaktskyldighet som utgjorde grundelementet i övervaknings- och kontrollsanktionen samt med den anmälningsskyldighet som skulle gälla om det villkorliga fängelsestraffet överstiger två månader.[220]

En förutsättning för helghemarrest skulle vara att inslaget bedömdes lämpligt med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden och övriga omständigheter. Lämplighetskravet skulle inte utgöra hinder mot att besluta om helghemarrest för vissa brottstyper eller för brott som har riktats mot personer i den dömdes hushåll. Inte heller skulle det ställas upp något krav på att den dömde har sysselsättning. Vidare skulle det inte krävas samtycke från den dömde eller från någon som han eller hon sammanbor med för att en övervaknings- och kontrollsanktion skulle kunna innefatta helghemarrest.

[219] Se SOU 2012:34, band 2, 442 ff.
[220] Se a.a., s. 424 ff.

Det förhållandet att en person som sammanbor med den dömde motsätter sig att helghemarrest verkställs i den gemensamma bostaden skulle i stället få beaktas vid lämplighetsbedömningen.[221]

Om helghemarrest med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden inte bedöms lämpligt eller om det annars framstår som mer ändamålsenligt, skulle helghemarresten få ersättas med 1) förbud för den dömde att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, 2) förbud för den dömde att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område, eller 3) skyldighet för den dömde att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats. Ingripandegraden i det alternativa förstärkningsinslaget skulle då motsvara ingripandegraden i den helghemarrest som det ersätter.[222]

Helghemarrest vid ungdomsövervakning

I avsnitt 5.2.2 har vi nämnt att den som har dömts till ungdomsövervakning som utgångspunkt ska vara förbjuden att under verkställigheten vistas utanför bostaden under kvällar och nätter mot lördag, söndag och måndag, från klockan 18 på kvällen till klockan sju på morgonen (32 kap. 3 a § brottsbalken och 18 § första stycket lagen [2020:616] om verkställighet av ungdomsövervakning).

Förbudet innebär alltså att den dömde är föremål för ett slags helghemarrest. Enligt vad Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare föreslår i sitt delbetänkande (SOU 2024:39) ska begreppet *helghemarrest* också införas i lagtexten. Detta för att tydliggöra skillnaden mellan rörelseinskränkningarna vid ungdomsövervakning och *hemarrest* vid den nya påföljden utvidgad ungdomsövervakning som utredningen föreslår ska införas.[223]

Det uppställs inte något krav på samtycke från den unge eller dennes vårdnadshavare för att ungdomsövervakning ska kunna väljas som påföljd. Ett sådant påföljdsval ska inte heller styras av någon lämplighets- eller behovsbedömning. Lämplighetsaspekter som tar sikte på den unge och dennes personliga förhållanden kan dock ha betydelse för innehållet i verkställigheten, bl.a. när det gäller helghemarrest.[224]

---

[221] Se a.a., s. 446 ff.
[222] Se a.a., s. 449 ff.
[223] Se SOU 2024:39 s. 357.
[224] Se prop. 2019/20:118 s. 42.

Om helghemarrest inte bedöms lämpligt med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden eller om en annan inskränkning i rörelsefriheten annars bedöms vara mer ändamålsenlig, får helghemarresten ersättas med 1) ett förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, 2) ett förbud att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område, eller 3) en skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en särskilt angiven plats (18 § andra stycket lagen om verkställighet av ungdomsövervakning). Sådana alternativa inskränkningar i rörelsefriheten ska i huvudsak vara lika ingripande som helghemarrest och får inte vara mer ingripande än så. Om det behövs för att inskränkningarna ska vara tillräckligt ingripande eller om det annars bedöms lämpligt, får flera alternativa inskränkningar kombineras. (Se 18 § tredje stycket.)

I förarbetena noterades att det är svårt att göra en bedömning av ingripandegraden med någon exakthet. Enligt vad som anges i författningskommentaren kan dock följande utgångspunkter beaktas vid bedömningen av om hur de alternativa rörelseinskränkningarna förhåller sig till ingripandegraden i helghemarrest.

> Ett förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats (del av punkt 1) får anses mindre ingripande än helghemarrest och bör kunna gälla alla dagar i veckan. Ett förbud att under vissa tider vistas inom ett särskilt angivet område (del av punkt 1) bör, för att inte vara alltför ingripande, som utgångspunkt gälla enbart under veckosluten i likhet med vad som gäller för helghemarrest. I de fall området är avgränsat geografiskt till ett mindre område får det dock anses mindre ingripande än helghemarrest och bör kunna gälla alla dagar i veckan. Vid bedömningen av vistelseförbudets ingripandegrad kan vidare beaktas bl.a. hur stor eller central del av en ort som platsen kan sägas utgöra. Ett förbud enligt punkt 2 som består i förbud att lämna den egna kommunen eller kommundelen får anses vara så pass ingripande att det normalt bör föreskrivas en viss tidsbegränsning för att det inte ska vara mer ingripande än helghemarrest. När det gäller en skyldighet enligt punkt 3 att uppehålla sig på en särskilt angiven plats får en jämförelse göras med det antal timmar som tas i anspråk av den dömdes tid, exklusive nätter, vid helghemarrest.[225]

Kontrollen av att inskränkningarna i rörelsefriheten följs ska göras med elektroniska hjälpmedel, om det inte finns särskilda skäl mot det (19 §).

Efter halva verkställighetstiden ska Kriminalvården pröva om inskränkningarna i rörelsefriheten ska minskas. Efter två tredjedelar av

[225] Se prop. 2019/20:118 s. 149.

verkställighetstiden ska Kriminalvården pröva om inskränkningarna i rörelsefriheten ska upphöra helt. Vid prövningen ska det beaktas om den dömde har medverkat i verkställighetsplaneringen och därefter följer verkställighetsplanen på ett godtagbart sätt. (Se 20 §.)

Om den dömde, efter det att inskränkningarna i rörelsefriheten har minskats eller upphört, inte följer verkställighetsplanen på ett godtagbart sätt, får Kriminalvården besluta att inskränkningarna ska utökas eller återupptas. Om det finns skäl för det får Kriminalvården besluta att inskränkningarna på nytt ska minskas eller upphöra helt. (Se 21 §.)

Om den som döms till ungdomsövervakning har varit frihetsberövad med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser får domstolen besluta att påföljden ska anses helt eller delvis verkställd genom frihetsberövandet (se 3 § andra stycket lagen [2018:1250] om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande). Högsta domstolen har i rättsfallet ”Ungdomsövervakning och frihetsberövande” NJA 2023 s. 1037 klargjort att utgångspunkten är att avräkning ska ske och att ett dygns frihetsberövande ska motsvara en dags ungdomsövervakning. Detta innebär att när någon döms till ungdomsövervakning och med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad under en sammanhängande tid av minst 24 timmar, ska ungdomsövervakningen normalt anses verkställd med det antal dagar som frihetsberövandet har pågått.

Ingripandegraden i en övervakningssanktion bör kunna skärpas genom helghemarrest om straffet är sex månader eller längre

För att övervakning som tilläggssanktion till villkorligt fängelse ska bli tillräckligt ingripande är vår bedömning att övervakningssanktionen, vid straff som är sex månader eller längre, ska vara förenad med inskränkningar i den dömdes rörelsefrihet.

Om endast en del av fängelsestraffet är villkorlig bör sådana inskränkningar gälla om den villkorliga delen av straffet är sex månader eller längre.

När det gäller straffets längd bör det som avses vara strafftiden efter en tänkt avräkning av tid för ett eventuellt frihetsberövande (se nedan under rubriken ”Den strafflängd som avses i sammanhanget bör vara den strafftid som återstår efter avräkning av tid för frihetsberövande”).

Den rörelseinskränkning som i första hand bör komma i fråga är ett förbud för den dömde att lämna sin bostad under vissa tider. Som utgångspunkt bör förbudet, i likhet med vad som är fallet vid ungdomsövervakning, gälla under helgkvällar och helgnätter. Om förbudet i stället skulle gälla hela helgen skulle det riskera att ha en skadlig effekt på möjligheterna till en meningsfull fritid och det skulle vara svårt att förena med ett eventuellt familjeliv.[226]

Förbudet bör benämnas helghemarrest och bör gälla under kvällar och nätter mot lördag, söndag och måndag, från klockan 18 på kvällen till klockan sju på morgonen.

Eftersom ingripandegraden bör stå i proportion till det villkorliga fängelsestraffets längd bör helghemarresten vara mer omfattande ju längre det villkorliga fängelsestraffet är. Till skillnad från vad som är utgångspunkten vid ungdomsövervakning anser vi dock att förbudet inte bör pågå under hela den tid som sanktionen pågår. Det skulle ge en alltför kraftig förstärkning jämfört med en samhällstjänstsanktion och skulle dessutom skapa stora tröskeleffekter i förhållande till straff som ligger precis under sex månader. Samtidigt skulle ett alltför litet antal veckor vid längre straff innebära att övervakningssanktionen blir mindre ingripande än vad samhällstjänst skulle ha varit vid samma strafflängd. En rimlig avvägning är enligt vår uppfattning att helghemarresten ska pågå under lika många veckor som det antal månader fängelsestraffet uppgår till.[227] Det innebär exempelvis att vid ett villkorligt fängelsestraff på nio månader med övervakning som tilläggssanktion ska den dömde vara skyldig att underkasta sig helghemarrest under nio helger.

Om endast en del av fängelsestraffet är villkorlig bör helghemarresten pågå under lika många veckor som det antal månader straffet i den delen uppgår till.

Som utgångspunkt bör gälla att helghemarresten ska fullgöras så tidigt som möjligt under verkställigheten av övervakningssanktionen.

En förutsättning för helghemarrest måste givetvis vara att den dömde har tillgång till en bostad där rörelseinskränkningen kan fullgöras och kontrolleras. I likhet med vad som gäller vid intensivövervakning med elektronisk kontroll av den som avtjänar ett ovillkorligt fängelsestraff utanför anstalt (IÖV) bör det inte krävas att den dömde har en egen lägenhet eller liknande. Att vara inneboende eller

[226] Jfr prop. 2019/20:118 s. 71.
[227] Jfr SOU 2012:34, band 2, s. 444.

bo i studentrum i en korridor med gemensamt kök bör kunna vara tillräckligt. Dock bör det krävas att bostaden är av sådan beskaffenhet att den får betraktas som permanent. Ett hotellrum eller liknande tillfälligt boende bör normalt inte användas för helghemarrest, eftersom det inte kan betraktas som ett *hem*. Däremot bör det inte finnas något hinder mot att helghemarrest fullgörs i en bostad av normal utformning som den dömde hyr endast under en begränsad tid.[228]

Om den dömde inte har en godtagbar bostad bör helghemarresten kunna ersättas med någon annan inskränkning i rörelsefriheten enligt vad vi föreslår i avsnitt 6.9.13. I likhet med vad som gäller för ungdomsövervakning – men däremot inte för IÖV – bör helghemarrest emellertid inte vara uteslutet för vissa brottstyper eller för brott som riktats mot personer i den dömdes hushåll. Det bör inte heller krävas att den dömde har sysselsättning eller att personer som den dömde sammanbor med har samtyckt till åtgärden.[229] Det förhållandet att en person som sammanbor med den dömde motsätter sig att helghemarrest verkställs i den gemensamma bostaden kan dock tala för att det är lämpligt att ersätta helghemarresten med någon annan inskränkning i rörelsefriheten enligt vad vi föreslår i det följande.

Den strafflängd som avses i sammanhanget bör vara den strafftid som återstår efter avräkning av tid för frihetsberövande

Som framgår av avsnitt 6.7.2 och 6.7.4 har vi funnit att antalet dagsböter och antalet timmar samhällstjänst som domstolen förenar ett villkorligt fängelsestraff med bör kunna påverkas av att den tilltalade under en sammanhängande tid av minst 24 timmar varit frihetsberövad med anledning av brott som prövats i målet eller som påföljden avser. När det gäller övervakning som tilläggssanktion till villkorligt fängelse föreslår vi inte någon motsvarande möjlighet för domstolen att ändra innehållet i sanktionen till följd av ett eventuellt frihetsberövande.[230] Det sammanhänger med vårt förslag om att övervakningen, oavsett strafflängd, som utgångspunkt ska pågå under hela prövotiden

[228] Jfr angående IÖV prop. 1993/94:184 s. 34.
[229] Jfr SOU 2012:34, band 2, s. 447 f.
[230] Däremot föreslår vi, som framgår av avsnitt 6.8.3, att domstolen med anledning av ett frihetsberövande undantagsvis ska kunna avstå från att förena ett villkorligt fängelsestraff med en tilläggssanktion, eller välja en mindre ingripande sanktion, dvs. att förena straffet med dagsböter, trots att en strängare sanktion är påkallad med hänsyn till straffets längd, brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet.

(som alltid är minst två år). Ett eventuellt beslut om att övervakningen ska avslutas tidigare fattas av Kriminalvården, om myndigheten bedömer att den dömde inte längre har något behov av stöd- eller kontrollåtgärder (se avsnitt 6.7.5). Även i övrigt styrs innehållet i övervakningen i huvudsak av den dömdes behov av stöd och kontroll, och inte av det villkorliga fängelsestraffets straffets längd. Som framgått i det föregående gäller detta emellertid inte helghemarrest, eftersom syftet med det inslaget är att förstärka övervakningssanktionen så att den, även vid längre villkorliga fängelsestraff, kan anses lika ingripande som samhällstjänst skulle ha varit vid samma strafflängd. Frågan om det i ett enskilt fall behövs ett sådant förstärkningsinslag bör enligt vår uppfattning avgöras med beaktande av ett eventuellt frihetsberövande i målet. I fall där den dömde varit frihetsberövad med anledning av brott som prövats i målet eller som påföljden avser, i den mening som avses i 2 § lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande, bör det därför vara strafftiden efter en tänkt avräkning som avgör om, och under hur lång tid, den dömde ska vara underkastad helghemarrest.[231] Detsamma bör gälla i fråga om sådana alternativa inskränkningar i den dömdes rörelsefrihet som kan ersätta helghemarrest (se avsnitt 6.9.13). Vad som nu har sagts bör framgå av den nya lagen om villkorligt fängelse. Mot den bakgrunden föreslår vi att det i den paragraf som anger när helghemarrest – och därmed även alternativen till helghemarrest – blir aktuellt, anges att om den dömde med anledning av brott som prövats i målet eller som påföljden avser varit berövad friheten på sätt som enligt 2 § tillgodoräknandelagen ska tillgodoräknas som verkställighet av påföljd, avser vad som i paragrafen anges om straffets längd strafftiden efter avräkning av tid för frihetsberövandet.

Eftersom förekomsten och omfattningen av det aktuella förstärkningsinslaget alltså ska styras av en ren avräkning som görs av Kriminalvården bör det sagda gälla oberoende av om brottmålsdomstolen har beaktat frihetsberövandet som skäl för att överhuvudtaget göra straffet helt eller delvis villkorligt (jfr 6.6.4 och 6.6.5). Det innebär att ett frihetsberövande undantagsvis kan komma att både beaktas vid beslutet om att straffet ska vara villkorligt och inverka på frågan om, och i så fall hur länge, den dömde ska vara föremål för helghemarrest eller andra likande rörelseinskränkningar. När det däremot

[231] Jfr i fråga om ungdomsövervakning det ovan nämnda rättsfallet ”Ungdomsövervakning och frihetsberövande” NJA 2023 s. 1037 p. 13.

gäller dagsböter eller samhällstjänst som tilläggssanktion har vi funnit att domstolen inte bör låta ett frihetsberövande inverka på det antal dagsböter eller timmar samhällstjänst som döms ut, om frihetsberövandet redan har åberopats som skäl för att helt eller delvis göra straffet villkorligt (se avsnitt 6.7.2 och 6.7.4). En invändning mot den föreslagna ordningen skulle därför kunna vara att ett frihetsberövande ges olika stor inverkan beroende på vilken tilläggssanktion som är aktuell. Med tanke på att det är domstolen som beslutar om antalet dagsböter och timmar samhällstjänst, men Kriminalvården som beslutar om det närmare innehållet i en övervakningssanktion, är det dock knappast möjligt att åstadkomma någon fullständig överstämmelse i detta avseende. Bortsett från när det gäller helghemarrest och andra likande inskränkningar i rörelsefriheten framstår en sådan överstämmelse inte heller som önskvärd. Detta eftersom innehållet i övervakningen i övrigt styrs av den dömdes behov av stöd och kontroll, och inte av det villkorliga fängelsestraffets straffets längd. När det gäller det innehållet föreslås inte ett eventuellt frihetsberövande ges någon inverkan alls. Mot den bakgrunden kan det enligt vår uppfattning accepteras att ett frihetsberövande undantagsvis kan komma att både beaktas vid beslutet om att straffet ska vara villkorligt och inverka på frågan om, och i så fall hur länge, den dömde ska vara föremål för helghemarrest eller andra likande rörelseinskränkningar.

Det bör också nämnas att om ett frihetsberövande i ett enskilt fall har påverkat om, och i så fall under hur lång tid, helghemarrest eller liknande ska vara aktuellt, och beslutet om villkorlighet senare upphävs, innebär inte den nämnda påverkan att den dömde kan sägas redan ha tillgodoräknats tiden för frihetsberövandet som verkställighet av fängelsestraffet (jfr 2 § andra stycket tillgodoräknandelagen).

6.9.13 Alternativ till helghemarrest

Förslag: Om helghemarrest inte bedöms lämpligt med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden eller om en annan inskränkning i rörelsefriheten annars bedöms vara mer ändamålsenlig, får förbudet ersättas med

1. ett förbud att vistas utanför bostaden under kvällar och nätter mot andra veckodagar än lördag, söndag och måndag,

2. ett förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område,
3. ett förbud att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område, eller
4. en skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en särskilt angiven plats.

Inskränkningarna i rörelsefriheten ska i huvudsak vara lika ingripande som helghemarrest och får inte vara mer ingripande än vad helghemarrest är. Om det behövs för att inskränkningarna ska vara tillräckligt ingripande eller om det annars bedöms lämpligt, får flera alternativa inskränkningar kombineras.

Skälen för vårt förslag

Helghemarrest bör kunna ersättas av andra inskränkningar i rörelsefriheten

Som framgått av avsnitt 6.6.1 är vår uppfattning att domstolen inte bör döma till villkorligt fängelse om det saknas praktiska förutsättningar att verkställa en tillräckligt ingripande tilläggssanktion. Det innebär dock inte att domstolen när det gäller övervakning som tilläggssanktion ska behöva göra en bedömning av om den dömde kommer kunna fullgöra en eventuell helghemarrest. I stället bör Kriminalvården på verkställighetsstadiet ha möjlighet att vid behov föreskriva andra förstärkningsinslag i stället för helghemarresten.

Vi har funnit att Kriminalvården, i likhet med vad som gäller vid ungdomsövervakning, bör få ersätta helghemarresten med en annan inskränkning i rörelsefriheten, om helghemarrest inte bedöms lämpligt med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden eller om en annan inskränkning i rörelsefriheten annars bedöms vara mer ändamålsenlig. Som vi har nämnt i avsnitt 6.9.12 kan det vara aktuellt exempelvis om den dömde inte har tillgång till en bostad eller om en person som den dömde sammanbor med motsätter sig att helghemarrest fullgörs i den gemensamma bostaden.

Utöver sådana alternativa inskränkningar som kan beslutas vid ungdomsövervakning bör det, enligt vår uppfattning, också vara möjligt att förlägga ett förbud mot att vistas utanför bostaden under

kvällar och nätter till andra veckodagar än de som är aktuella vid helghemarrest. De olika typer av rörelseinskränkningar som vi föreslår ska kunna beslutas behandlas närmare under de nästföljande rubrikerna.

Alternativen till helghemarrest bör i huvudsak vara lika ingripande som helghemarrest och bör inte kunna vara mer ingripande än så. Som påpekades i förarbetena till regleringen om ungdomsövervakning är det svårt att göra en bedömning av ingripandegraden med någon exakthet. Typiskt sett bör det emellertid anses mindre ingripande att vara förbjuden att vistas på en plats, i jämförelse med att inte få lämna sin bostad. Detsamma gäller ett förbud att inte få lämna en stadsdel eller en kommun respektive en skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en viss plats.[232]

Om det behövs för att inskränkningarna ska vara tillräckligt ingripande eller om det annars bedöms lämpligt, bör flera inskränkningar kunna kombineras. Det kan exempelvis bedömas lämpligt att kombinera ett förbud att vistas på en viss plats eller inom ett område med en skyldighet att uppehålla sig på en särskild plats för deltagande i viss verksamhet. Även i de fallen ska de rörelseinskränkande inslagen utformas så att de är lika ingripande som helghemarrest.[233]

Vilket eller vilka alternativ till helghemarrest som ska användas, hur de närmare ska utformas och under hur stor del av dygnet de ska vara aktuella får avgöras av Kriminalvården utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Kriminalvårdens beslut att ersätta helghemarresten med någon annan inskränkning i den dömdes rörelsefrihet bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se avsnitt 6.9.21). På så vis kommer frågan om en alternativ rörelseinskränkning är alltför ingripande i förhållande till helghemarrest kunna bli föremål för domstolsprövning.

Som framgår av avsnitt 6.9.16 föreslår vi att Kriminalvården – i likhet med vad som i dag gäller för skyddstillsynsdömda – ska kunna besluta om *särskilda föreskrifter* som avser vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömde ska vistas eller inte får vistas. Sådana föreskrifter ska få beslutas på den grunden att det behövs för att minska risken att den dömde begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, och inte i syfte att skärpa påföljden. Att den dömde meddelas sådana föreskrifter kan dock i praktiken medföra

[232] Jfr prop. 2019/20:118 s. 73.
[233] Jfr a. prop. s. 149.

att innehållet i övervakningen blir så ingripande att helghemarrest eller andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten enligt den reglering vi behandlar här inte behövs. Det kan då finnas anledning för Kriminalvården att besluta om undantag från helghemarrest eller andra liknande inskränkningar (se vidare avsnitt 6.9.15).

Hemarrest under kvällar och nätter mot andra veckodagar än lördag, söndag och måndag

Det skulle kunna förekomma att den som har fått en övervakningssanktion i och för sig har förutsättningar att underkasta sig ett förbud mot att vistas utanför bostaden under vissa kvällar och nätter, men där det inte är lämpligt att ett sådant förbud gäller just under helgerna. Så kan exempelvis vara fallet om den dömde har ett jobb med arbetstider under helgen och detta särskilt om det rör sig om kvälls- eller nattarbete. Också vissa familjehänsyn kan tala för att förbudet bör förläggas till någon annan tidpunkt än under helgen.

Mot den bakgrunden bör Kriminalvården som ett alternativ till helghemarrest kunna besluta om ett förbud att vistas utanför bostaden under kvällar och nätter mot andra veckodagar än lördag, söndag och måndag.

Förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område

Ett alternativ till helghemarrest, som inte är beroende av att den dömde har tillgång till en bostad, bör enligt vår uppfattning vara att den dömde förbjuds att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område. Som framgått av avsnitt 6.9.12 finns det en sådan reglering också när det gäller ungdomsövervakning.

Utöver funktionen att skärpa ingripandegraden i övervakningssanktionen kan ett förbud av det aktuella slaget verka brottsförebyggande genom att det avser vistelse i eller i närheten av ett brottsoffers bostad eller på andra platser där risken för återfall i brott bedöms vara särskilt stor.[234] Förbudet bör kunna gälla t.ex. torg, parker eller andra mötesplatser där det ofta förekommer missbruk, narkotikahandel eller annan kriminalitet. Det bör också kunna gälla restauranger,

[234] Jfr prop. 2019/20:118 s. 72 och SOU 2012:34, band 2, s. 450.

pubar eller liknande. Förbudet bör även kunna avse en lokal eller en bostad som bedöms ha anknytning till organiserad brottslighet eller till ett kriminellt nätverk. Om risken för återfall i brott är kopplad till att den dömde beger sig till någon annan kommun eller stadsdel, bör förbudet kunna avse det.[235]

Förbud att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område

Ytterligare ett alternativ till helghemarrest, som också finns vid ungdomsövervakning, bör vara att den dömde förbjuds att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område.

Det bör exempelvis kunna handla om att den dömde under vissa tider inte får lämna sin hemkommun eller en del av hemkommunen. Utöver att verka straffskärpande skulle ett förbud av det nämnda slaget kunna ha en brottsförebyggande effekt och även bidra till att skapa kontinuitet och stadga i den dömdes liv.[236]

Skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en särskilt angiven plats

Slutligen bör ett alternativ till helghemarrest vara att den dömde åläggs en skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en särskilt angiven plats. Även ett sådant alternativ finns också vid ungdomsövervakning.

Som Påföljdsutredningen påpekade skulle ett sådant förstärkningsinslag t.ex. kunna användas om den dömde inte har någon bostad i vilken helghemarrest kan verkställas, men det däremot finns någon annan plats som kan fylla samma funktion som en bostad där den dömde bör vistas.[237]

Skyldigheten bör även kunna avse platser där den dömde ska befinna sig för deltagande i viss verksamhet, såsom en undervisningslokal eller praktikplats.[238] Om den dömde har plats på ett behandlingshem eller är inskriven på någon annan sorts vårdinrättning bör skyldigheten kunna avse vistelse där.

[235] Jfr a. prop. s. 147 f.
[236] Jfr a. prop. s. 72 och 148.
[237] Jfr a. betänkande s. 451.
[238] Jfr a. prop. s. 72 f. och 148.

6.9.14 Elektronisk kontroll av helghemarrest och andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten

Förslag: Kontrollen av helghemarrest och andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten ska göras med elektroniska hjälpmedel, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Skälen för vårt förslag

Som framgått av avsnitt 6.9.12 ska kontrollen av helghemarrest och andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten vid ungdomsövervakning göras med elektroniska hjälpmedel, om det inte finns särskilda skäl mot det. I propositionen till den regleringen konstaterades att det för påföljdens trovärdighet är viktigt att det finns goda möjligheter att kontrollera att den följs samt att det finns flera fördelar med att överlåta kontrollen på ett tekniskt system. Det framhölls också att möjligheten att elektroniskt övervaka en föreskriven rörelseinskränkning inte handlar om att begränsa rörelsefriheten ytterligare för den dömde, utan att det är ett medel för att kontrollera att förbudet följs och att förbudsområdets gränser respekteras.[239]

I den nämnda propositionen noterades vidare att det redan enligt dittillsvarande ordning användes tekniska hjälpmedel för att kontrollera olika typer av rörelseinskränkningar. Av 3 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll följer att förbudet för den dömde att vistas utanför bostaden annat än på särskilt angivna tider och för bestämda ändamål ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel. Vidare kan Kriminalvården enligt 11 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) använda sig av elektroniska hjälpmedel för att kontrollera villkor som meddelats i förhållande till en utslussningsåtgärd. Även när det gäller sluten ungdomsvård är det, enligt 18 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, möjligt att vid vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet använda elektroniska hjälpmedel för att kontrollera villkor som ställts upp om var den dömde ska befinna sig. Det finns också bestämmelser om elektronisk övervakning av kontaktförbud (2 § lagen [1988:688] om kontaktförbud).[240]

[239] Se prop. 2019/20:118 s. 75.
[240] Se a. prop. s. 75 f.

Vid övervakning enligt den nyss nämnda regleringen, samt vid ungdomsövervakning, sker den elektroniska kontrollen genom en s.k. fotboja som placeras runt den övervakades vrist. Såväl stationär utrustning som bojor utrustade med GPS-teknik används. Tekniken gör det möjligt att kontrollera ett förbud att lämna bostaden, men också att en person vistas eller inte vistas på en viss plats eller inom ett visst område.

För att villkorligt fängelse med övervakning som tilläggssanktion ska kunna vara ett trovärdigt alternativ till ovillkorligt fängelse, även vid straff som är sex månader eller längre, är det av avgörande vikt att den helghemarrest eller andra rörelseinskränkningar som den dömde är föremål för faktiskt följs. Om den dömde inte fullgör sina skyldigheter i det avseendet måste Kriminalvården omedelbart kunna vidta sådana åtgärder som behandlas i avsnitt 6.10, vilket ytterst innebär att beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt kan upphävas. Mot den bakgrunden måste det ske en säker och effektiv kontroll av att den dömde inte bryter mot det som gäller för honom eller henne. Vi har därför funnit att helghemarrest, och alternativen till helghemarrest, som huvudregel bör kontrolleras elektroniskt.

I likhet med vad som gäller för bl.a. ungdomsövervakning bör regleringen vara teknikneutral. Den teknik som finns i dag förutsätter, enligt uppgift från Kriminalvården, att den övervakade bär fotbojan hela tiden under kontrollperioden, även om kontrollen endast sker vissa dagar i veckan eller vissa tider på dygnet. Systemet kan dock programmeras så att det endast är aktivt vid de tider då kontrollen ska ske.

Att den dömde, i vart fall med dagens teknik, tvingas bära fotbojan under hela den tid som helghemarresten pågår innebär, enligt vår uppfattning, inte ett sådant intrång i den personliga integriteten att sanktionen blir alltför ingripande. Det gäller särskilt med beaktande av att det villkorliga fängelsestraffet utgör en privilegiering av den dömde i förhållande till det ovillkorliga fängelsestraff som annars hade dömts ut.

I vissa situationer kan elektronisk övervakning framstå som onödigt eller olämpligt. Det kan exempelvis bero på den dömdes hälsotillstånd eller på att den dömde redan är föremål för elektronisk kontroll i något annat sammanhang. Vi föreslår därför att Kriminalvården ska kunna besluta att kontrollen av rörelseinskränkningarna inte ska göras med elektroniska hjälpmedel, om det finns särskilda skäl mot att sådana hjälpmedel används.

6.9.15 Undantag från inskränkningarna

Förslag: Kriminalvården får besluta om undantag från helghemarrest eller andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten, om det finns särskilda skäl för det.

Vid bedömningen av om det finns sådana skäl ska Kriminalvården särskilt beakta om innehållet i övervakningen ändå är tillräckligt ingripande med hänsyn till särskilda föreskrifter som meddelas den dömde och, om övervakningen har ersatt en samhällstjänstsanktion, vad den dömde har fullgjort i form av samhällstjänst.

Skälen för vårt förslag

Som framgått av avsnitt 6.9.12 är syftet med helghemarrest och andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten att övervakningssanktionen ska kunna göras lika ingripande som samhällstjänst skulle ha varit vid samma strafflängd. Om innehållet i övervakningen i ett enskilt fall redan är tillräckligt ingripande finns det alltså inte något egentligt behov av helghemarrest eller andra liknande rörelseinskränkningar. Så kan vara fallet om den dömde meddelas särskilda föreskrifter med ett innehåll som är mycket ingripande. I fall där övervakningssanktionen har ersatt en tidigare utdömd samhällstjänstsanktion kan ingripandegraden också anses tillräckligt hög om den dömde dessförinnan hade fullgjort ett stort antal timmar samhällstjänst. Mot den bakgrunden anser vi att Kriminalvården bör kunna besluta om undantag från inskränkningarna i rörelsefriheten, om det finns särskilda skäl för det. Förhållanden av det nyss nämnda slaget bör anges som exempel på vad Kriminalvården särskilt ska beakta vid den bedömningen.

Också i vissa andra situationer bör det vara möjligt att besluta om undantag från inskränkningarna. Det gäller bl.a. fall där starka tredjemanshänsyn gör sig gällande. Särskilda skäl för undantag skulle också kunna föreligga i fall där övervakning har valts som ny tilläggssanktion i en sådan ”bötesförvandlingssituation” som vi behandlar i avsnitt 6.10.1 och den dömde har betalat en stor del av böterna.

6.9.16 Särskilda föreskrifter vid övervakning

Förslag: Om det behövs för att minska risken att den dömde begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, får Kriminalvården besluta om särskilda föreskrifter som ska följas av den dömde. En sådan föreskrift ska beslutas för en viss tid, högst ett år åt gången.

En särskild föreskrift får avse

1. på vilket sätt och i vilken omfattning den dömde ska hålla kontakt med Kriminalvården eller en biträdande övervakare,
2. deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet,
3. missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling,
4. arbete, utbildning eller annan sysselsättning, och att den dömde ska underrätta Kriminalvården om han eller hon uteblivit från sysselsättningen,
5. anvisat boende eller andra anvisningar om boendet,
6. vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömde ska vistas eller inte får vistas, eller
7. skyldighet att lämna prover för kontroll av att den dömde inte är påverkad av alkohol eller droger. Urinprov får inte tas eller bevittnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska.

En föreskrift om vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömde ska vistas eller inte får vistas får även beslutas om det kan antas behövas för att tillgodose målsägandens behov av trygghet.

Skälen för vårt förslag

Kriminalvården bör kunna meddela särskilda föreskrifter

Som framgår av bl.a. avsnitt 5.2.2 får Kriminalvården enligt den nuvarande regleringen meddela en skyddstillsynsdömd – och den som står under övervakning efter villkorlig frigivning – en särskild föreskrift, om det behövs för att minska risken att den dömde begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället (26 kap. 16 § samt 28 kap. 6 § första stycket brottsbalken). Av 28 kap. 6 § andra stycket brottsbalken följer att också domstolen har möjlighet att meddela föreskrifter av det nämnda slaget i en dom på skyddstillsyn.

Av betänkandet av Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet (SOU 2024:48) framgår hur många skyddstillsynsdömda respektive villkorligt frigivna som var underkastade särskilda föreskrifter, och vilken sorts föreskrift det rörde sig om, under en viss månad 2022.[241]

I det system med villkorligt fängelse som vi föreslår bör Kriminalvården ha möjlighet att besluta om särskilda föreskrifter som ska följas av den som har övervakning som tilläggssanktion. I likhet med vad som gäller enligt 26 kap. 16 § brottsbalken bör det föreskrivas att en sådan föreskrift ska beslutas för viss tid, högst ett år åt gången. Det innebär inte att föreskriften alltid måste kvarstå under hela den beslutade tiden. På samma sätt som är fallet i dag måste behovet av särskilda föreskrifter omprövas löpande utifrån den dömdes behov av stöd och kontroll. Om övervakningen och de föreskrifter som beslutats har fungerat utan anmärkning bör det finnas möjlighet att efter en tid ändra föreskrifterna i syfte att minska graden av kontroll. Om det finns anledning till det bör också tiden för en föreskrift få förlängas.[242] Frågan om Kriminalvårdens möjlighet och skyldighet att ompröva beslutade åtgärder behandlas närmare i avsnitt 6.9.18.

Flera föreskrifter bör kunna beslutas samtidigt, vilket bör tydliggöras genom att regleringen i dess inledning tar sikte på *särskilda föreskrifter* och inte, som 26 kap. 16 § brottsbalken, *en särskild föreskrift*.[243]

---

[241] Se a. betänkande s. 288.
[242] Jfr 26 kap. 18 § brottsbalken samt prop. 2018/19:77 s. 33 och prop. 2020/21:85 s. 27 f.
[243] Jfr SOU 2024:48 s. 392 ff. där det föreslås att 26 kap. 16 § förtydligas så att det på motsvarande sätt framgår att flera föreskrifter kan beslutas samtidigt.

I avsnitt 6.9.12 har vi berört betydelsen av risk, behov och mottaglighet (RBM) när det gäller Kriminalvårdens beslut om särskilda föreskrifter. Vi har funnit att sådana föreskrifter inte bör kunna användas för att skärpa ingripandegraden i en övervakningssanktion. Vår uppfattning är i stället att föreskrifterna bör meddelas på samma grund som enligt den nuvarande regleringen, dvs. att det behövs för att minska risken att den dömde begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället (jfr målet med verkställigheten som vi behandlar i avsnitt 6.9.3). Vidare är vår generella uppfattning, som angetts i avsnitt 6.4.3 och 6.4.4, att frågor om hur ett eventuellt vårdbehov hos en tilltalad på bästa sätt kan tillgodoses lämpar sig bättre för att avgöras av Kriminalvården på verkställighetsstadiet än av domstolen i brottmålsprocessen (jfr även avsnitt 6.2.6). Mot den bakgrunden anser vi att särskilda förskrifter endast ska kunna beslutas av Kriminalvården och alltså inte av domstolen i brottmålet.

Föreskrifterna bör kunna ha i huvudsak samma innehåll som de föreskrifter som i dag kan meddelas skyddstillsynsdömda och personer som står under övervakning efter villkorlig frigivning. De olika slagen av föreskrifter behandlas i det följande.

Kontaktföreskrifter

Den nuvarande möjligheten att meddela föreskrifter om kontakt- eller underrättelseskyldighet (26 kap. 16 § andra stycket 1 och 2 brottsbalken) har motiverats med hänvisning till att en kontinuerlig kontakt mellan den övervakade och övervakaren utgör själva grundförutsättningen för att övervakningen ska fylla sin funktion avseende hjälp, stöd och kontroll. Det framgår av förarbetena att sådana förskrifter i normalfallet inte meddelas i ett inledande skede. En särskild föreskrift om kontakt- eller underrättelseskyldighet utgör i stället vanligen den första åtgärden som vidtas om den dömde missköter den kontaktskyldighet som följer av lag eller har föreskrivits i verkställighetsplanen.[244]

En föreskrift om kontaktskyldighet bör kunna meddelas även den som fått övervakning som tilläggssanktion till villkorligt fängelse. Vi föreslår därför att en särskild föreskrift vid en övervakningssanktion

[244] Se prop. 2018/19:77 s. 33 f. samt jfr prop. 2020/21:85 s. 27.

får avse på vilket sätt och i vilken omfattning den dömde ska hålla kontakt med Kriminalvården eller en biträdande övervakare.

Kriminalvården bör också ha möjlighet att föreskriva den dömde en skyldighet att underrätta myndigheten om att han eller hon uteblivit från arbete, utbildning eller annan sysselsättning. En sådan underrättelseskyldighet är emellertid så nära sammankopplad med föreskrifter om sysselsättningen som sådan att den, enligt vår uppfattning, bör regleras i anslutning till föreskriftsrätten i det avseendet (se nedan under rubriken ”Föreskrifter om sysselsättning”) och inte i en särskild punkt motsvarande 26 kap. 16 § andra stycket 2.

Föreskrifter om programverksamhet

En särskild föreskrift kan enligt den nuvarande regleringen avse deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet (26 kap. 16 § andra stycket 3 brottsbalken). Föreskriftsmöjligheten tar sikte på åtgärder som inte innebär hälso- eller sjukvård.[245]

Kriminalvården bedriver ett antal behandlingsprogram som syftar till att minska risken för återfall i brott och missbruk. Behandlingsprogram bedrivs både på anstalt och inom frivården. Målet är att så många klienter som möjligt som bedömts ha medelhög eller hög risk att återfalla i brott ska gå igenom något behandlingsprogram. Programmen är huvudsakligen riktade mot generell kriminalitet, våldsbrott, våld i nära relation och sexualbrott samt missbruk av droger eller alkohol. Behandlingsprogrammen ackrediteras av Vetenskapliga rådet och genomgår således en vetenskaplig bedömning. Dessutom utvärderas effekterna av programmen så att program som inte ger förväntade effekter kan tas bort ur behandlingsutbudet.[246]

Ett viktigt kriterium för att ett behandlingsprogram ska kunna bli ackrediterat är att det finns en tydlig och sammanhållen teoretisk förändringsmodell med stöd i forskning. Det innebär att det ska finnas evidens för de metoder som används i programmet och att det av modellen framgår hur dessa metoder förväntas leda till önskad förändring. Samtliga ackrediterade behandlingsprogram som för

[245] Se prop. 2018/19:77 s. 62.
[246] Se Kriminalvården, Årsredovisning 2023, 55 f.

närvarande bedrivs inom Kriminalvården är baserade på kognitiv beteendeterapi (KBT).[247]

Under 2023 bedrev Kriminalvården elva olika ackrediterade behandlingsprogram och ytterligare ett sådant program ackrediterades.[248] En del av programmen genomförs individuellt och en del i gruppformat. De flesta program som genomförs i grupp innehåller också individuella möten. Grundprogrammet i frivård är det individuella behandlingsprogrammet *Oto-Prism*. Därutöver finns specialiserade behandlingsprogram som ska adressera vissa undergruppers särskilda behov.[249]

Programmen är i allmänhet tidsbestämda på olika sätt. Exempelvis består Oto-Prism av totalt 20 möten. De första 14 mötena är 90 minuter och möte 15–20 är 60 minuter. Totalt rör det sig alltså om 27 mötestimmar. Det ingår också uppgifter mellan mötena. Genomförandetiden är cirka fem månader. I övrigt kan antalet mötestimmar i programmen i allmänhet variera från 17 till 60. Genomförandetiden varierar från cirka två månader till cirka åtta månader.[250]

Andelen avslutade verkställigheter med fullföljt behandlingsprogram under 2023 var 22 procent för klienter i anstalt och 13 procent för klienter inom frivården, vilket var en mindre ökning jämfört med 2022.[251]

Riksrevisionen konstaterade i en granskningsrapport från 2024 att Kriminalvårdens behandlingsverksamhet inte fullt ut bedrivs på ett effektivt sätt.[252] Den huvudsakliga förklaringen angavs vara att verksamheten är underdimensionerad på grund av att det saknas både personal som kan bedriva behandlingsprogram och lokaler att bedriva dem i. Det konstaterades att tillgången på personal och programlokaler sätter taket för hur stor andel av klienterna Kriminalvården kan nå samt att resurssättningen inte är dimensionerad för att kunna nå alla klienter med behov av behandlingsprogram. Enligt Riksrevisionen behöver Kriminalvården därför fortsätta arbetet med att utöka behandlingsverksamheten och även utöka möjligheterna att delta i program på distans. Kriminalvårdens process för bedömning av

[247] Se Kriminalvården, Behandlingsguide 2024 – vägledning för Kriminalvårdens behandlingsprogram, s. 5 f.
[248] Se Kriminalvården, Årsredovisning 2023, s. 56 f.
[249] Se Kriminalvården, Behandlingsguide 2024, s. 3 och 10 ff.
[250] Se Kriminalvården, a.a., s. 10 ff. och Behandlingsprogram, https://www.kriminalvarden.se/behandling-och-vard/behandlingsprogram/, hämtad 2024-06-26.
[251] Se Kriminalvården, Årsredovisning 2023, s. 56 f.
[252] Granskningen omfattade den behandlingsverksamhet som Kriminalvården bedrivit inom verksamhetsgrenarna anstalt och frivård för personer 18 år och äldre under perioden 2018–2023.

RBM (Risk-, Behov- och Mottaglighet) ansågs vara fungerade men det framhölls att arbetet riskerar att prioriteras ned när verksamheten är pressad samtidigt som Kriminalvården inte har möjlighet att följa upp i vilken utsträckning behov möts av adekvata insatser. Det noterades att konsekvensen för klienterna kan bli att verkställighetsplaneringen inte blir klar i tid, vilket i sin tur kan påverka möjligheten att delta i behandlingsprogram. Riksrevisionen bedömde att Kriminalvården under den granskade perioden hade utvecklat behandlingsverksamheten på flera sätt och arbetat aktivt med att identifiera vad som behöver göras för att nå fler klienter med behandlingsprogram. Enligt Riksrevisionen fanns det dock behov av fortsatt utveckling och anpassningar av programmen.[253]

Företrädare för Kriminalvården har i ett nyhetsmeddelande instämt i Riksrevisionens slutsats att behandlingsverksamheten är underdimensionerad och har konstaterat att personal- och lokalbrist är en utmaning i det kapacitetsläge som myndigheten befinner sig i. Samtidigt har det noterats att det är en fördel att behandlingsverksamheten inte behöver några särskilda lokaler, i jämförelse med verkstäder och utbildningsverksamhet. Vidare har företrädarna framhållit att det syns en positiv utveckling sett till andelen fullföljda program och att detta ska ses som ett tydligt resultat av en medveten kraftsamling i kapacitetsökningen.[254]

Också i Kriminalvårdens behandlingsguide anges att det är en stor utmaning att en betydligt större andel klienter behöver nås med behandlingsprogram.[255] För att få riktning och långsiktighet i vidareutvecklingen av behandlingsverksamheten har en strategi tagits fram. Den tar sikte på att nå fler klienter med behandlingsprogram i kombination med att bibehålla ett högkvalitativt innehåll som effektivt reducerar återfall i kriminalitet.[256]

Föreskrifter om deltagande i programverksamhet av det beskrivna slaget kan utgöra en viktig pusselbit för den dömdes återanpassning i samhället och för att förebygga återfall i brott, vilket också har noterats i förarbetena till den nuvarande regleringen.[257] Sådana föreskrifter

[253] Se Riksrevisionen, Verktyg för förändring – Kriminalvårdens behandlingsverksamhet (RiR 2024:13).
[254] Se Kriminalvården, Behandlingsverksamheten granskad av Riksrevisionen, https://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/nyheter/2024/juni/instammer-i-riksrevisionens-slutsats-om-behandlingsverksamheten/, hämtad 2024-06-26.
[255] Kriminalvården, Behandlingsguide 2024, s. 3.
[256] Se Kriminalvårdens strategi för behandlingsverksamheten. Version 2.0, 2024.
[257] Se prop. 2018/19:77 s. 34.

bör därför kunna meddelas även den som fått övervakning som tilläggssanktion till villkorligt fängelse. Vi föreslår alltså att en särskild föreskrift vid en övervakningssanktion får avse deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet.

Kriminalvården bör även fortsatt sträva efter att nå alla klienter med behov av behandlingsprogram och samtidigt bibehålla ett högkvalitativt innehåll.

Föreskrifter om vård eller behandling

Enligt den nuvarande regleringen kan en särskild föreskrift avse missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling (26 kap. 16 § andra stycket 4 brottsbalken). I förarbetena har noterats att dessa åtgärder ofta kan innefatta medicinsk behandling, vilket kräver att klienten inte motsätter sig åtgärden (jfr 3 kap. 2 § tredje stycket fängelselagen [2010:610]). Om någon bedöms ha ett behov av en åtgärd av det aktuella slaget men saknar motivation att delta i åtgärden kan det i stället bli aktuellt med en föreskrift om deltagande i ett motivationsprogram med stöd av 26 kap. 16 § andra stycket 3 brottsbalken.[258]

Att skyddstillsynsdömda meddelas föreskrifter om missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling är vanligt förekommande.[259] På samma sätt som när det gäller deltagande i programverksamhet kan föreskrifterna utgöra en viktig pusselbit för den dömdes återanpassning i samhället och för att förebygga återfall i brott. Mot den bakgrunden föreslår vi att en särskild föreskrift vid en övervakningssanktion får avse missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling.

Föreskrifter om sysselsättning

Föreskrifter om arbete, utbildning eller annan sysselsättning enligt den nuvarande regleringen (26 kap. 16 § andra stycket 5 brottsbalken) syftar främst till att åstadkomma en positiv förändring av den dömdes sociala situation. I förarbetena har noterats att ordnade förhållanden i fråga om sysselsättning eller utbildning utgör en av flera viktiga

[258] Se a. prop. s. 62.
[259] Se SOU 2024:48 s. 288.

komponenter för att främja den enskildes återanpassning i samhället och minska risken för återfall i brott.[260]

Med *arbete* avses avlönat arbete på grund av anställning eller annan förvärvsverksamhet. Begreppet *sysselsättning* ska ges en vid tolkning och en föreskrift om sysselsättning kan t.ex. avse studier, ideellt arbete i en förening eller praktik. Avgörande är att det ur ett återfallsförebyggande perspektiv framstår som en lämplig sysselsättning och att den är möjlig att kontrollera.[261]

Också för den som dömts till villkorligt fängelse med övervakning i det nya system som vi föreslår bör föreskrifter av det nämnda slaget kunna bidra till att förebygga att den dömde återfaller i brott och att hans eller hennes anpassning i samhället även i övrigt främjas. Mot den bakgrunden föreslår vi – även om det i dag är ovanligt att skyddstillsynsdömda meddelas sådana föreskrifter[262] – att en särskild föreskrift vid en övervakningssanktion får avse arbete, utbildning eller annan sysselsättning. Vidare föreslår vi att det i anslutning till en sådan föreskrift också får föreskrivas att den dömde ska underrätta Kriminalvården om han eller hon uteblivit från sysselsättningen i fråga.

Föreskrifter om boende

En särskild föreskrift kan enligt den nuvarande regleringen avse kontrollerat boende eller andra anvisningar om boendet (26 kap. 16 § andra stycket 6 brottsbalken). Det kan exempelvis handla om placering på ett behandlingshem eller ett annat boende som tillhandahåller stöd- och kontrollåtgärder motsvarande dem som kan ges inom ramen för en placering på ett halvvägshus eller ett familjehem.[263]

Föreskrifter om boende har ansetts vara av värde med hänsyn till den dömdes möjlighet till rehabilitering och har även ansetts fylla en viktig funktion ur kontrollsynpunkt. I förarbetena har noterats att genom ett ordnat boende förbättras den dömdes förutsättningar att tillgodogöra sig återfallsförebyggande insatser och sköta sitt arbete eller annan sysselsättning.[264]

---

[260] Se a. prop. s. 34.
[261] Se a. prop. s. 62.
[262] Se SOU 2024:48 s. 288.
[263] Se a. prop. s. 62.
[264] Se a. prop. s. 34 f.

Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår, utan att någon ändring i sak är avsedd, att begreppet *kontrollerat boende* ersätts av *anvisat boende*. Detta med anledning av att den nämnda utredningen föreslår en ny verkställighetsform med namnet kontrollerat boende.[265]

I praktiken är det ovanligt att boendeföreskrifter meddelas.[266] Sådana föreskrifter skulle dock, av de skäl som angetts ovan, kunna vara av värde även för den som dömts till villkorligt fängelse med övervakning som tilläggssanktion. Vi föreslår därför att en särskild föreskrift vid en övervakningssanktion får avse kontrollerat boende eller andra anvisningar om boendet.

Om regeringen går vidare med förslaget om en ny verkställighetsform med namnet kontrollerat boende får det övervägas om det begreppet i den nu aktuella regleringen kan ersättas av *anvisat boende* i enlighet med vad som föreslås i SOU 2024:48. Språkligt sett framstår det dock som något motsägelsefullt att föreskriften får avse anvisat boende *eller andra anvisningar om boendet*.

Vistelseföreskrifter

I avsnitt 6.9.12 har vi behandlat den nuvarande möjligheten att enligt 26 kap. 16 § andra stycket 7 brottsbalken meddela föreskrifter om vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömde ska vistas eller inte får vistas (se rubriken ”Särskilda föreskrifter om vistelse enligt den nuvarande ordningen”). Av vår beskrivning framgår bl.a. att den nämnda föreskriftsmöjligheten kan användas för att hålla den dömde borta från en viss miljö i syfte att t.ex. motverka återfall i brott gentemot en viss person. Gällande föreskrifter om platser där den dömde ska vara skyldig att vistas har vi noterat att det kan handla om att, som ett komplement till en föreskrift om boende, föreskriva en skyldighet att under vissa tider vistas i ett kontrollerat boende.

Enligt vår uppfattning bör Kriminalvården ha motsvarande föreskriftsmöjlighet när det gäller den som dömts till villkorligt fängelse med övervakning som tilläggssankton. Mot den bakgrunden föreslår vi att en särskild föreskrift vid en övervakningssanktion får avse vis-

[265] Se a. betänkande s. 961.
[266] Se a. betänkande a.s.

telseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömde ska vistas eller inte får vistas.

Vidare instämmer vi Utredningen om påföljder, återfall och verkställighets bedömning att det bör vara möjligt att besluta om en vistelseföreskrift också i syfte att skydda brottsoffret, även om det inte går att identifiera ett behov utifrån återfallsrisk eller anpassningsbehov hos den dömde.[267] Vi föreslår därför att det i ett tredje stycke i den aktuella paragrafen anges att en föreskrift av det nu aktuella slaget även får beslutas om det kan antas behövas för att tillgodose målsägandens behov av trygghet.

I likhet med vad som gäller i dag bör möjligheten att använda vistelseföreskrifter användas restriktivt och behovet alltid prövas mot proportionalitetsprincipen. Det gäller också för sådana vistelseföreskrifter som meddelas i syfte att tillgodose målsägandens behov av trygghet. I det sistnämnda fallet bör det inte räcka med en oro hos målsäganden, utan det bör krävas konkreta omständigheter som talar för att en vistelseföreskrift behövs för att skydda honom eller henne.[268] Särskilt restriktiv bör tillämpningen vara om det övervägs att låta föreskriften avse en skyldighet för den dömde att vistas på viss plats eller inom ett visst område.[269]

Föreskrifter om prover för alkohol- och drogkontroll

Möjligheten att meddela föreskrifter om skyldighet att lämna prov för alkohol- och drogkontroll (26 kap. 16 § andra stycket 8 brottsbalken) kan enligt förarbetena vara av väsentlig betydelse för att genomföra olika typer av vård eller behandling mot missbruk, eftersom efterlevnaden av en vård- eller behandlingsföreskrift på så sätt kan kontrolleras. I förarbetena har vidare angetts att missbruk av narkotika i sig utgör ett brott och att sådant missbruk ofta är en riskfaktor för återfall också i annan typ av brottslighet. Det har även konstaterats att ett pågående alkoholmissbruk försvårar den dömdes möjligheter till anpassning till samhället, vilket i sin tur ökar risken för att den dömde återfaller i brott. Många brott begås också under påverkan av alkohol eller narkotika. Vidare har det uttalats att ett krav på nykterhet i samband med att den dömde fullgör föreskrifter är viktigt inte

[267] Jfr a. betänkande s. 392 f.
[268] Jfr a. betänkande s. 960 f.
[269] Jfr prop. 2020/21:85 s. 54 samt prop. 2018/19:77 s. 62 f.

bara med hänsyn till risken för fortsatt brottslighet. Av säkerhetsskäl har det också ansetts rimligt att den som står under övervakning är nykter vid kontakter med övervakaren. Enligt förarbetena bör samma krav på nykterhet gälla vid föreskrift om programverksamhet, arbete eller annan sysselsättning.[270]

I avsnitt 6.9.7 har vi beskrivit att Påföljdsutredningen föreslog en ordning med obligatoriska bestämmelser om att den dömde vid fullgörandet av en tilläggssanktion till villkorligt fängelse (bortsett från böter) inte får vara påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel samt att denne i samband med fullgörande av tilläggssanktionen skulle vara skyldig att på begäran lämna prov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av sådana preparat. Regleringen skulle kompletteras med en möjlighet för Kriminalvården att vid bristande verkställighet meddela en förskrift om utvidgat alkohol- och drogförbud som innebär att den dömde är skyldig att underkasta sig förbudet inte bara vid de tillfällen då han eller hon fullgör de åligganden som följer av tilläggssanktionen, utan att förbudet gäller under hela den tid som Kriminalvården bestämt.[271]

Som framgår av avsnitt 6.9.7 föreslår vi att ett alkohol- och drogförbud ska gälla vid utförande av samhällstjänst som tilläggssanktion till villkorligt fängelse och att Kriminalvården ska ha möjlighet att ta prover för kontroll av att den dömde inte är påverkad i samband med att han eller hon utför samhällstjänsten. För den som har en övervakningssanktion kan emellertid behovet av nykterhet och provtagning variera beroende på bl.a. innehållet i övervakningen och den dömdes eventuella beroendeproblematik. Särskilt för sådana inslag i en övervakningssanktion som inte kräver ett aktivt agerande från den dömdes sida är det, enligt vår uppfattning, inte motiverat att uppställa ett generellt nykterhetskrav med en därtill kopplad skyldighet att på begäran lämna prover. Vi föreslår därför inte någon allmänt gällande reglering om att den som har dömts till villkorligt fängelse med övervakning inte får vara påverkad av t.ex. alkohol. Till skillnad mot vad som gäller vid IÖV, utslussningsåtgärd och ungdomsövervakning föreslår vi inte heller något särskilt nykterhetskrav under helghemarrest vid villkorligt fängelse. Även utan ett uttryckligt krav på nykterhet vid verkställighet av en övervakningssanktion bör det dock kunna krävas att den dömde inte är märkbart berusad när det förutsätts ett

[270] Se prop. 2018/19:77 s. 35 f.
[271] Se SOU 2012:34, band 1, s. 381 ff.

aktivt agerande av honom eller henne. Berusning exempelvis i samband med programverksamhet eller i kontakten med övervakaren kan medföra att den dömde inte kan tillgodogöra sig innehållet i det aktuella inslaget. Det kan i så fall innebära att han eller hon inte anses fullgöra sina skyldigheter till följd av övervakningen (jfr avsnitt 6.10.2).

Under alla förhållanden anser vi att Kriminalvården bör ha möjlighet att vid en övervakningssanktion meddela den dömde en föreskrift om skyldighet att lämna prover för alkohol- eller drogkontroll. I likhet med vad som i dag är fallet när det gäller skyddstillsynsdömda och villkorligt frigivna bör ett sådant beslut kunna fattas om det i det enskilda fallet behövs för att minska risken för att den dömde begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. Vi föreslår därför att en särskild föreskrift vid en övervakningssanktion får avse skyldighet att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att den dömde inte är påverkad av narkotika, alkohol, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

När det gäller urinprov bör samma krav uppställas som gäller enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och som vi föreslår när det gäller kontroll av alkohol- och drogförbudet vid utförande av samhällstjänst. Det innebär att urinprov inte får tas eller bevittnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska, vilket bör framgå av lagtexten.

Det bör inte kunna meddelas föreskrifter om betalning av skadestånd

I avsnitt 5.2.2 har vi beskrivit att det vid villkorlig dom enligt dagens reglering finns möjlighet för rätten att meddela föreskrift om tid och sätt för betalningen av utdömt skadestånd samt föreskrift för den dömde att biträda målsäganden med arbete som syftar till att avhjälpa skador som vållats genom brottet (27 kap. 5 § brottsbalken).

Beträffande skyddstillsynsdömda kan rätten eller Kriminalvården meddela särskild föreskrift om när och hur skadeståndsskyldighet ska fullgöras (26 kap. 16 § tredje stycket och 28 kap. 6 § brottsbalken). Kriminalvården har en sådan föreskriftsmöjlighet också när det gäller villkorligt frigivna. I båda fallen gäller att en föreskrift av det aktuella

slaget får beslutas endast i den utsträckning det inte kan antas motverka den övervakades anpassning i samhället, med hänsyn till hans eller hennes ekonomiska situation eller övriga omständigheter.

Påföljdsutredningens förslag om villkorligt fängelse innehöll inte någon reglering avseende föreskrifter om fullgörande av skadeståndsskyldighet. Den frågan behandlades inte heller specifikt i utredningens överväganden. Utredningen konstaterade dock att sådana föreskrifter, såväl vid villkorlig dom som vid skyddstillsyn, torde vara mycket ovanliga, om de alls tillämpas.[272] Också av Utredningen om påföljder, återfall och verkställighets betänkande framgår att skyldighet att fullgöra skadeståndsskyldighet i princip aldrig föreskrivs.[273]

I det lagstiftningsärende som ledde till vissa ändringar av regleringen om villkorlig frigivning 2019 (prop. 2018/19:77) föreslog Frigivningsutredningen att möjligheten att meddela föreskrift om tid och sätt för betalning av skadestånd på grund av brott skulle utgå beträffande villkorligt frigivna och skyddstillsynsdömda. Utredningen konstaterade att föreskrifter av det aktuella slaget i princip inte förekommer och att detta möjligen beror på att många dömda har en ansträngd ekonomisk situation och helt enkelt saknar förmåga att betala skadestånd. Vidare anförde utredningen att även om det sannolikt ofta är bristande förmåga som leder till att den dömde inte betalar utdömda skadestånd hade det framkommit att det också kan vara förenat med svårigheter för den som ålagts betalningsskyldighet att göra rätt för sig innan den skadeståndsberättigade ansöker om verkställighet. Enligt utredningens mening finns det flera betänkligheter mot möjligheten att meddela en föreskrift om tid och sätt för skadeståndsskyldighetens fullgörande. Här anfördes att det kan ifrågasättas om det finns något egentligt behov av att tvångsvis föreskriva på vilket sätt och när betalningen ska erläggas samt att det också framstår som tveksamt med en reglering som innebär att den dömde i förlängningen kan bli föremål för frihetsberövande för att han eller hon inte betalar sina skulder. Vidare noterade utredningen att en brottmålsdom varigenom den dömde förpliktats att betala skadestånd är en exekutionstitel som kan läggas till grund för en begäran om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten (3 kap. 1 § utsökningsbalken). Utredningen beskrev också vilken information domstolen lämnar till den som tillerkänts skadestånd och till Kronofogdemyn-

[272] Se SOU 2012:34, band 2, s. 496 och 500.
[273] Se SOU 2024:48 s. 287 f.

digheten, hur Kronofogdemyndighetens handläggning av de aktuella ärendena går till samt att skadeståndet i vissa fall kan betalas av ett försäkringsbolag eller av Brottsoffermyndigheten. Enligt utredningen framstod det inte som lämpligt att utöver det allmänna skötsamhetskravet som innefattar att den dömde ska betala utdömt skadestånd (26 kap. 11 § första stycket brottsbalken), och jämte de civilrättsliga möjligheterna till exekution, kunna meddela föreskrift om sätt och tid för betalning av skadestånd på grund av brott.[274]

Till skillnad från Frigivningsutredningen ansåg regeringen att möjligheten att meddela föreskrift om betalning av skadestånd på grund av brott borde finnas kvar. I propositionen konstaterades att det förhållandet att betalning av skadestånd ingår i de allmänna skötsamhetskraven har sin bakgrund i att målsäganden har ett berättigat intresse av att få den skada som uppkommit på grund av brottet reglerad. Att bli skuldfri efter ett avtjänat straff angavs också sannolikt vara ett viktigt led i de förändringar som krävs för att komma ifrån en kriminell livsstil. Vidare konstaterade regeringen att det kan finnas situationer då den dömde, trots att han eller hon har ekonomiska möjligheter till det, inte iakttar sin skyldighet att betala skadestånd. Enligt regeringens mening försvåras möjligheten att följa upp denna del av de allmänna skötsamhetskraven om det inte också finns en möjlighet att ge särskilda föreskrifter om betalningsskyldigheten. Regeringen anförde att det dessutom skulle kunna uppfattas som en signal att det är mindre viktigt än tidigare att skadeståndet betalas och att brottsoffret får upprättelse om föreskriftsrätten avseende skadestånd tas bort.[275]

På liknande sätt har regeringen i ett äldre lagstiftningsärende anfört att även om möjligheten att meddela särskilda föreskrifter om fullgörande av skadeståndsskyldighet förhållandevis sällan utnyttjas i praxis skulle det stå i mindre god överensstämmelse med önskemålet att förstärka målsägandens ställning att ta bort den regleringen. I det sammanhanget har regeringen också anfört att föreskrifter av angivet slag sannolikt kan fylla en pedagogisk funktion i en del situationer.[276]

Borgeke och Forsgren har anfört att denna typ av föreskrift inte passar särskilt väl in i syftet med övervakningen och att den praktiska betydelsen av denna möjlighet får antas vara begränsad. De har också

[274] Se SOU 2017:61 s. 241 ff. och 262.
[275] Se prop. 2018/19:77 s. 36 f.
[276] Se prop. 1982/83:85 s. 73 och 91.

anfört att Frigivningsutredningens förslag om att möjligheten skulle tas bort lämnades på ”kan tyckas goda grunder”.[277]

Under 2022 trädde flera lagändringar i kraft som syftade till att stärka brottsoffers rätt till skadestånd. Bland annat utvidgades utmätningsmöjligheterna till förmån brottsoffer. Det skedde för det första genom införandet av en reglering som innebär att viss ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (frihetsberövandelagen) kan utmätas för fordringar som avser skadestånd på grund av brott (5 kap. 7 § tredje stycket utsökningsbalken). För det andra ändrades företrädesordningen vid löneutmätning på så sätt att fordringar som avser skadestånd på grund av brott får företräde framför oprioriterade fordringar (7 kap. 14 § första stycket 4 utsökningsbalken).[278]

Dagens reglering om att Kriminalvården kan meddela skyddstillsynsdömda (och villkorligt frigivna) föreskrifter om fullgörande av skadeståndsskyldighet anknyter till det generella krav på skötsamhet som gäller under prövotiden och som inkluderar att den dömde ska betala skadestånd som har dömts ut på grund av brottet (26 kap. 11 § första stycket och 28 kap. 6 § brottsbalken). Som framgått av bl.a. avsnitt 6.9.4 ska villkorligt fängelse enligt vårt förslag inte vara förenat med något sådant allmänt skötsamhetskrav. En föreskriftsmöjlighet avseende betalning av utdömt skadestånd skulle redan av den anledningen passa mindre väl in i systemet. Med en sådan möjlighet skulle det dessutom uppstå följdfrågor om möjligheten borde finnas endast i samband med övervakning som tilläggssanktion eller även vid samhällstjänst. Det skulle också behöva övervägas vad som bör gälla vid villkorligt fängelse med dagsböter, där det ju inte är Kriminalvården som ska ansvara för verkställigheten. Som framgått ovan under rubriken ”Kriminalvården bör kunna meddela särskilda föreskrifter” anser vi att rätten inte bör kunna meddela några särskilda föreskrifter i en dom på villkorligt fängelse.

Vad som ytterligare talar mot en möjlighet att meddela föreskrifter om fullgörande av skadeståndsskyldighet är att sådana föreskrifter, om de alls skulle användas, inte i sig påverkar målsägandens rätt till det utdömda skadeståndet. Inte heller påverkar de målsägandens rätt att påkalla exekutiva åtgärder för det fall att skadeståndet inte betalas. De ovan nämnda möjligheterna till utmätning till förmån brottsoffer,

[277] Se Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 126.
[278] Se prop. 2021/22:198 s. 37 ff.

som alltså nyligen har utvidgats, måste därför vara av långt större betydelse ur brottsoffersynpunkt än föreskriftsmöjligheten avseende betalning av skadestånd. Till detta kommer att den föreskriftsmöjlighet som finns i dag i praktiken inte används. Mot den bakgrunden bör avsaknaden av en sådan möjlighet i det nya systemet med villkorligt fängelse inte kunna uppfattas som en signal att det är mindre viktigt än tidigare att skadeståndet betalas och att brottsoffret får upprättelse.[279]

Med hänsyn till det anförda och till de ovan nämnda skäl som Frigivningsutredningen angav för ett borttagande av föreskriftsmöjligheten har vi stannat för att, i likhet med Påföljdsutredningen, inte föreslå någon möjlighet för Kriminalvården att meddela särskilda förskrifter om när och hur den som har dömts till villkorligt fängelse ska fullgöra sin skadeståndsskyldighet.

6.9.17 Elektronisk kontroll av särskilda föreskrifter

Förslag: Om det behövs för att kontrollera att en särskild föreskrift följs får Kriminalvården, för högst sex månader åt gången, besluta om elektronisk övervakning.

Skälen för våra förslag

Sedan 2020 har Kriminalvården, enligt 26 kap. 17 § brottsbalken, möjlighet att besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera att en särskild föreskrift som meddelats en villkorligt frigiven följs. Elektronisk övervakning får beslutas för högst sex månader åt gången.

När den nämnda paragrafen infördes konstaterades i propositionen att elektronisk övervakning redan användes som ett verktyg för att kontrollera efterlevnaden av olika villkor inom ramen för verkställigheten av en påföljd. Att Kriminalvården gavs möjligheten att besluta om elektronisk övervakning när det bedöms finnas ett behov av det för att kontrollera att en viss föreskrift följs kunde, enligt regeringens mening, vara av stor nytta för den dömdes återanpassning genom att en överträdelse av en föreskrift snabbt kan upptäckas och lämplig åtgärd vidtas. Regeringen ansåg att detta borde bidra till en minskad

[279] Jfr prop. 2018/19:77 s. 36 f.

risk för att den dömde återfaller i brott. Det noterades särskilt att elektronisk övervakning t.ex. kan vara en lämplig återfallspreventiv åtgärd för att kontrollera en föreskrift om boende eller vistelseort.[280]

Enligt den ursprungliga lagtexten krävdes för beslut om elektronisk övervakning att det var *särskilt angeläget* med sådan övervakning för att minska risken att den övervakade begår nya brott. På så sätt markerades att en restriktiv tillämpning var avsedd. I propositionen framhölls att elektronisk övervakning är en ingripande åtgärd för den enskilde och att övervakning i syfte att kontrollera efterlevnaden av särskilda föreskrifter inte får vara så ingripande att den är att jämställa med den inskränkning av rörelsefriheten och övervakning som äger rum inom ramen för verkställighet av ett fängelsestraff genom intensivövervakning.[281]

Genom en lagändring 2021 (prop. 2020/21:85) gjordes den nämnda regleringen tillämplig också i fråga om skyddstillsynsdömda. Kriminalvården fick därigenom möjlighet att besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera en föreskrift som domstolen meddelat eller som Kriminalvården själv meddelar med stöd av 26 kap. 16 § brottsbalken sedan domstolen skilt sig från målet genom domen på skyddstillsyn.[282] Samtidigt slopades begräsningen att elektronisk övervakning får beslutas endast om det är särskilt angeläget för att minska risken att den övervakade begår nya brott. Som skäl för att på så sätt införa en mindre restriktiv hållning anfördes i propositionen att förutsättningarna för att kontrollera villkor med elektronisk övervakning inom ramen för utslussningsåtgärder eller permission var klart mindre restriktiva och innebar att sådana åtgärder *får* användas för att kontrollera beslutade villkor (jfr 10 kap. 5 § och 11 kap. 6 § fängelselagen). Enligt regeringen kunde det vara svårt att motivera varför behovet av kontrollåtgärder skulle vara större för den gruppen än för dem som friges villkorligt eller som får en dom på skyddstillsyn som ett alternativ till fängelse. Vad som också ansågs tala för att elektronisk övervakning skulle kunna beslutas i fler fall var slutsatser i en analys som Brå hade gjort angående brott som begås under övervakning och intensivövervakning (*Brott som begås under frivård, En kartläggning av övervakade och intensivövervakade*, kortanalys 7/2019). Regeringen angav att man av rapporten kunde dra slutsatsen att kontrollåtgärder

[280] Se prop. 2018/19:77 s. 37 f.
[281] Se a. prop. s. 39.
[282] Se prop. 2020/21:85s. 30 ff.

är effektiva för att motverka ny brottslighet för den gruppen. Av rapporten framgick nämligen att färre brott begicks av intensivövervakade per person och år än av dem som hade övervakning inom ramen för en frivårdspåföljd. Enligt Brås analys berodde detta sannolikt delvis på att intensivövervakade står under större kontroll. Enligt vad som vidare anfördes i propositionen skulle också samhällets möjligheter och förmåga att bekämpa och förebygga brott som begås organiserat eller i gängmiljö beaktas. I det avseendet noterades att en vistelseföreskrift i kombination med elektronisk övervakning t.ex. ger möjligheter att kontrollera att en livsstilskriminell person inte vistas på platser där drogförsäljning sker, där unga riskerar att ledas in i kriminalitet eller annars utgör tillhåll för kända kriminella. Sammanfattningsvis bedömde regeringen att de positiva effekter som utökad användning av elektronisk övervakning kunde förväntas medföra på möjligheten att förebygga återfall i brott övervägde de nackdelar en sådan ordning medför för de dömda. Möjligheten till sådan övervakning utvidgades således och i 26 kap. 17 § brottsbalken, som det hänvisas till i 28 kap. 6 § första stycket samma balk, anges numera att Kriminalvården får besluta om elektronisk övervakning *om det behövs* för att kontrollera att en föreskrift enligt 26 kap. 16 § följs.[283]

Också i den proposition som låg till grund för de sistnämnda lagändringarna noterades emellertid att elektronisk övervakning är en ingripande åtgärd för den enskilde. Det angavs att det inte är aktuellt att fatta beslut om en så ingripande åtgärd slentrianmässigt. Vidare framhölls att ett beslut om elektronisk övervakning ska fattas med fokus på den enskildes behov och att det aldrig får bli så betungande att det i praktiken är att jämställa med att avtjäna ett fängelsestraff genom IÖV. En väsentlig skillnad mellan IÖV och elektronisk övervakning av föreskrifter vid en skyddstillsyn angavs vara att övervakningen i det sistnämnda fallet ska grundas på en individuell bedömning av den dömdes situation och alltid utgå från den dömdes behov av kontroll och stöd. Vidare måste åtgärden vara förenlig med proportionalitetsprincipen, vilket måste beaktas både när föreskriften beslutas och när elektronisk övervakning övervägs. Vid IÖV följer det i stället direkt av lagen att elektronisk övervakning alltid ska ske för att kontrollera att den dömde efterlever förbudet

[283] Se prop. 2020/21:85 s. 35 f.

att vistas utanför bostaden annat än på särskilt angivna tider och för bestämda ändamål (3 § IÖVL).[284]

Vi delar den ovan angivna uppfattningen att elektronisk övervakning för kontroll av föreskrifter kan vara av stor nytta när det gäller att minska risken för att den dömde återfaller i brott och att bidra till den dömdes återanpassning. Detta genom att en överträdelse av en föreskrift snabbt kan upptäckas och lämplig åtgärd vidtas. Mot den bakgrunden anser vi att efterlevnaden av en särskild föreskrift som meddelats den som har övervakning som tilläggssanktion till villkorligt fängelse bör kunna kontrolleras elektroniskt. Vi föreslår därför att Kriminalvården får besluta om elektronisk övervakning om det behövs för att kontrollera en sådan föreskrift. I likhet med vad som gäller enligt 26 kap. 17 § andra stycket brottsbalken bör sådan övervakning få beslutas för högst sex månader åt gången.

Förarbetena till den nuvarande regleringen utgår från att beslut om elektronisk övervakning i första hand bör komma i fråga för föreskrifter avseende boende och vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömde ska vistas eller inte får vistas.[285] Som framgår av avsnitt 6.9.5 föreslår vi emellertid att Kriminalvården vid verkställighet av en övervakningssanktion (och en samhällstjänstsanktion) ska få ta en ansiktsbild av den dömde, vilket kommer att möjliggöra bl.a. nykterhetskontroller på distans med hjälp av ansiktsigenkänning. Mot den bakgrunden bör elektroniska hjälpmedel kunna fylla en viktig funktion också vid föreskrifter om provtagning för alkoholkontroll.

I likhet med vad som i dag gäller avseende skyddstillsynsdömda och villkorligt frigivna bör elektronisk övervakning för kontroll av särskilda föreskrifter inte få beslutas enbart för att ge påföljden större skärpa eller innebära att påföljden blir så ingripande att den är att jämställa med den inskränkning av rörelsefriheten som verkställighet av ett fängelsestraff med intensivövervakning innebär.[286] Vidare ska proportionalitetsprincipen beaktas (se avsnitt 6.9.3 under rubriken ”Proportionalitetsprincipen”). Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. Även vid beslut om hur lång tid som den elektroniska övervakningen ska pågå är givetvis proportionalitetsprincipen av betydelse.

[284] Se a. prop. s. 36 f.
[285] Se a. prop. s. 54 och prop. 2018/19:77 s. 63.
[286] Jfr a. prop. a.s och s. 54.

Behovet av elektronisk övervakning bör omprövas löpande. Frågan om Kriminalvårdens möjlighet och skyldighet att ompröva bl.a. en sådan åtgärd behandlas närmare i avsnitt 6.9.18. Genom att elektronisk övervakning får beslutas för en period om högst sex månader åt gången understryks behovet av omprövning ytterligare.[287]

6.9.18 Ändring av tidigare beslut och nya beslut vid en övervakningssanktion

Förslag: Kriminalvården får under prövotiden ändra beslut om övervakare och biträdande övervakare, inskränkningar i rörelsefriheten och kontroll av, respektive undantag från, sådana inskränkningar, samt om särskilda förskrifter och elektronisk övervakning vid sådana föreskrifter, eller besluta om nya åtgärder i nämnda avseenden, om det finns skäl för det.

Skälen för våra förslag

Av 26 kap. 18 § första stycket och 28 kap. 6 § första stycket brottsbalken följer att Kriminalvården när det gäller villkorligt frigivna och skyddstillsynsdömda, under prövotiden, får ändra meddelade beslut om bl.a. förordnande av övervakare och om föreskrifter respektive elektronisk övervakning, om det finns anledning till det. Kriminalvården får i sådana fall också besluta om nya åtgärder i nämnda avseenden.

Möjligheten att ändra ett tidigare beslut eller att besluta om nya åtgärder kräver inte att den dömde har misskött sig, utan det avgörande är personens behov av stöd och kontroll. I förarbetena har anförts att det kan finnas olika anledningar till ändring av tidigare beslutade åtgärder och beslut om ytterligare åtgärder. Exempelvis kan en risk- eller behovsbedömning föranleda att det efter genomförda åtgärder krävs nya åtgärder. Det kan också vara så att planerade åtgärder avbrutits eller inte har kommit till stånd.[288]

I samband med att regleringen gjordes tillämplig också i fråga om skyddstillsynsdömda framhölls i förarbetena att det är viktigt att de

[287] Jfr prop. 2018/19:77 s. 39.
[288] Se prop. 2018/19:77. s. 64.

särskilda föreskrifter som har beslutats för en person som dömts till skyddstillsyn omprövas löpande utifrån dennes behov av kontroll och stöd. När det inte längre finns behov av en viss föreskrift ska den upphävas och det kan också, även utan att misskötsamhet konstaterats, finnas skäl att ändra innehållet i en föreskrift eller besluta en ny föreskrift för att möta nya omständigheter som uppkommer för den skyddstillsynsdömde. I förarbetena konstaterades också att den aktuella regleringen tydliggör att Kriminalvården har både en rätt och en skyldighet att löpande pröva behovet av särskilda föreskrifter.[289]

Av de skäl som angetts ovan bör också sådana åtgärder som Kriminalvården beslutar för den som fått övervakning som tilläggssanktion till villkorligt fängelse omprövas löpande. Det kan finnas anledning att ändra tidigare beslut eller besluta ytterligare åtgärder såväl i fråga om inskränkningar i rörelsefriheten och kontroll av, respektive undantag från, sådana inskränkningar som i fråga om särskilda föreskrifter och elektronisk övervakning vid sådana föreskrifter. Också när det gäller förordnande av övervakare och biträdande övervakare kan det finnas anledning för Kriminalvården att ompröva ett tidigare ställningstagande. Kriminalvårdens beslut vid en övervakningssanktion bör därför kunna omprövas när som helst under prövotiden. I likhet med vad som gäller enligt 26 kap. 18 § första stycket bör Kriminalvården ha både en möjlighet och en skyldighet att fortlöpande pröva om beslutade åtgärder är ändamålsenliga med hänsyn till målet med verkställigheten. Vi föreslår därför att det föreskrivs att Kriminalvården under prövotiden får ändra beslut av det nämnda slaget, eller besluta om nya åtgärder i dessa avseenden, om det finns skäl för det.

Det kan nämnas att vi däremot inte föreslår någon reglering motsvarande 26 kap. 18 § andra stycket brottsbalken, där det anges att övervakaren får meddela anvisningar om hur en särskild föreskrift ska verkställas i det enskilda fallet och även tillfälligt jämka beslutade föreskrifter och anvisningar, utom när det gäller elektronisk övervakning. Eftersom övervakaren enligt vårt förslag alltid ska vara en kriminalvårdstjänsteman (se avsnitt 6.9.11) kommer behov av sådana anvisningar och tillfälliga ändringar att kunna hanteras i myndighetens namn.

[289] Se prop. 2020/21:85 s. 27 f.

6.9.19 Anmälningsskyldighet för externa vårdgivare

Förslag: Den som ansvarar för vård, behandling eller motsvarande åtgärder vid övervakning ska, om den dömde allvarligt åsidosätter de skyldigheter som gäller för fullgörandet av tilläggssanktionen, omedelbart anmäla det till Kriminalvården.

Skälen för våra förslag

Enligt nuvarande reglering finns det inte någon lagstadgad skyldighet för en extern vårdgivare som tillhandahåller vård eller behandling inom ramen för en föreskrift vid skyddstillsyn att anmäla till Kriminalvården om den dömde inte följer åliggandena enligt föreskriften. Som vi har nämnt i avsnitt 5.2.2 kan dock rätten när den dömer till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan och den planerade behandlingen är av avgörande betydelse för att döma till skyddstillsyn (s.k. äkta kontraktsvård) meddela en föreskrift om anmälningsskyldighet enligt 28 kap. 6 b § tredje stycket brottsbalken. En sådan föreskrift går ut på att den myndighet eller det organ som ansvarar för behandlingen ska vara skyldig att anmäla till Kriminalvården och åklagaren om den dömde allvarligt åsidosätter sina skyldigheter enligt behandlingsplanen. Föreskriftsmöjligheten syftar dels till att bryta den sekretess som annars kan gälla (jfr 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400, OSL]), dels till att snabba upp förfarandet när det gäller att ingripa vid misskötsamhet från den dömdes sida. Det är dock inte obligatoriskt för domstolen att meddela en föreskrift om anmälningsskyldighet i de aktuella fallen. Meddelas inte någon sådan föreskrift är det på vanligt sätt i första hand Kriminalvården som ska följa utfallet av behandlingen. Kriminalvården befrias inte heller från den skyldigheten även om en anmälningsskyldighet föreskrivs för den som svarar för behandlingen.[290]

I det av Påföljdsutredningen föreslagna systemet med villkorligt fängelse skulle det finnas en lagstadgad anmälningsskyldighet för externa vårdgivare. I utredningens betänkande föreslogs nämligen att den som ansvarar för vård, behandling eller motsvarande åtgärder vid en vård- eller påverkanssanktion eller en kontraktsvård skulle vara skyldig att anmäla till Kriminalvården om den dömde allvarligt

[290] Se prop. 1986/87:106 s. 37 ff. och 73 f.

åsidosätter de åligganden som gäller för fullgörandet av tilläggssanktionen.[291]

Påföljdsutredningen konstaterade att så länge vården, behandlingen eller programverksamheten bedrivs av Kriminalvården uppstår inte några särskilda problem när det gäller kontrollen av verkställigheten. Kriminalvården kontrollerar då själv, genom de tjänstemän som ansvarar för inslagen, att den dömde deltar i verksamheten på det sätt som ålagts honom eller henne. Om däremot vården eller behandlingen tillhandahålls av någon annan än Kriminalvården, vilket regelmässigt är fallet t.ex. när det är fråga om missbruksvård eller psykiatrisk behandling, förutsätter en tillräckligt tydlig och effektiv kontroll att Kriminalvården får information från vårdgivaren om den dömde inte fullgör de åligganden som följer av sanktionen. Bakgrunden till förslaget var också att det inte kunde uteslutas att information om att en dömd person inte fullgör sina åligganden enligt en kontraktsvård eller en vård- eller påverkanssanktion kan innefatta uppgifter av det slag som omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1 § eller 26 kap. 1 § OSL. Utan lagstiftning skulle därmed inte vårdgivaren eller socialtjänsten kunna åläggas skyldighet att rapportera bristande verkställighet till Kriminalvården. Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar emellertid inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Eftersom det, särskilt när det gäller vård- eller påverkanssanktionen, inte alltid vid tidpunkten för huvudförhandlingen skulle stå klart vilken vårdgivare som ska ansvara för vården eller behandlingen, ansågs frågan inte kunna lösas genom att rätten ges möjlighet att besluta om anmälningsskyldighet på det sätt som även vid tiden för Påföljdsutredningen arbete gällde vid kontraktsvård. Mot den bakgrunden föreslogs således en formell anmälningsskyldighet för externa vårdgivare. Eftersom det skulle riskera att bli alltför administrativt tungrott om vårdgivarna ålades en skyldighet att anmäla varje mindre avvikelse ansåg Påföljdsutredningen att anmälningsskyldigheten borde vara begränsad till att avse *allvarliga* åsidosättanden av tilläggssanktionen.[292]

Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår att 28 kap. 6 b § tredje stycket brottsbalken ändras så att bestämmelsen, i stället för att avse en förskriftsmöjlighet, anger att den som ansvarar för behandlingen ska anmäla till Kriminalvården och åklagaren, om

[291] Se SOU 2012:34, band 2, s. 576 ff.
[292] Ibid.

den dömde allvarligt åsidosätter sina skyldigheter enligt behandlingsplanen. Ändringen beskrivs som ett förtydligande om den behandlingsansvariges anmälningsplikt och förslaget lämnas med hänvisning till att sådan anmälningsplikt i princip alltid föreskrivs i samband med att rätten dömer till skyddstillsyn med kontraktsvård. För att stå i bättre överensstämmelse med den faktiska tillämpningen och för att tydliggöra att det är viktigt med ett snabbt ingripande vid misskötsamhet i dessa fall föreslås att det ska framgå av lagtexten att en anmälningsplikt föreligger.[293]

Enligt vad som anges i Kriminalvårdens handbok för övervakning är det vid kontraktsvård ovanligt att det föreskrivs om anmälningsplikt *till åklagare*. Det vanligaste anges vara att vårdgivaren, i enlighet med sitt avtal med Kriminalvården, anmäler misskötsamhet till Kriminalvården.[294] I våra kontakter med Kriminalvården har företrädare för myndigheten bekräftat att det i avtal med externa vårdgivare regelmässigt föreskrivs en skyldighet att anmäla misskötsamhet till Kriminalvården.

Som framgår av avsnitt 6.4.4. föreslår vi att kontraktsvård utgår ur påföljdssystemet. Också i det av oss föreslagna systemet med villkorligt fängelse kan det dock finnas behov av en anmälningsskyldighet för externa aktörer. För att villkorligt fängelse ska kunna utgöra ett trovärdigt alternativ till ett ovillkorligt fängelsestraff är det av stor vikt att de tilläggssanktioner som beslutas också fullföljs. Om den som fått övervakning som tilläggssanktion inte fullgör sina skyldigheter måste det snabbt kunna leda till konsekvenser för att trovärdigheten för villkorligt fängelse som påföljd ska kunna upprätthållas (se vidare avsnitt 6.10). Det sagda talar för att den som ansvarar för vård, behandling eller motsvarande åtgärder vid övervakning bör ha en skyldighet att reagera om det brister i fullgörandet av tilläggssanktionen. Därtill kommer behovet av att undanröja eventuella sekretesshinder (se 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL samt jfr 10 kap. 28 § samma lag).

En skyldighet att vid brister i nyss nämnda avseenden göra en anmälan Kriminalvården kan visserligen föreskrivas i avtal mellan myndigheten och en vårdgivare. I våra kontakter med företrädare för Kriminalvården har det dock anförts att det under alla förhållanden skulle vara lämpligt med en lagstadgad anmälningsskyldighet för

[293] Se SOU 2024:48 s. 331.
[294] Se Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 106 f.

externa vårdgivare. Av både trovärdighets- och effektivitetsskäl delar vi den uppfattningen. För att inte vårdgivarnas verksamhet ska tyngas med alltför mycket administration med anledning av anmälningsskyldigheten bör den begränsas till att avse *allvarliga* åsidosättanden av tilläggssanktionen.[295]

Vi föreslår därför att det i lagen om villkorligt fängelse anges att den som ansvarar för vård, behandling eller motsvarande åtgärder vid övervakning omedelbart ska anmäla till Kriminalvården om den dömde allvarligt åsidosätter de skyldigheter som gäller för fullgörandet av tilläggssanktionen.

Anmälningsskyldigheten förändrar inte det förhållandet att ansvaret för verkställighet av övervakning ska ligga på Kriminalvården och att myndigheten ska kontrollera att särskilda föreskrifter vid övervakning följs.

6.9.20 Bemyndigande

Förslag: Ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela ytterligare föreskrifter om villkorligt fängelse samt om verkställighet av samhällstjänst och övervakning som tilläggssanktioner till villkorligt fängelse införs i lagen om villkorligt fängelse.

Skälen för vårt förslag

I flera fall kommer föreskrifter som kompletterar lagen om villkorligt fängelse att behöva meddelas genom förordning. Flertalet av dessa föreskrifter har regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen befogenhet att meddela (verkställighetsföreskrifter och regeringens restkompetens) eller att delegera den rätten till en myndighet. I vissa fall kan det dock krävas ett bemyndigande för att regeringen ska få meddela föreskrifter. Det gäller t.ex. i fråga om nöjdförklaring.[296] Ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter bör därför införas i lagen om villkorligt fängelse. En sådan föreskriftsrätt som

[295] Jfr SOU 2012:34, band 2, s. 578.
[296] Jfr prop. 2019/20:118 s. 103.

riksdagen delegerar till regeringen bör även kunna delegeras vidare till en myndighet.

Mot den angivna bakgrunden föreslår vi att det i den nya lagen införs en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om villkorligt fängelse samt om verkställighet av samhällstjänst och övervakning som tilläggssanktioner till villkorligt fängelse.

6.9.21 Beslutsordning

Förslag: Beslut enligt lagen om villkorligt fängelse fattas av Kriminalvården, om inte annat följer av den lagen. Besluten gäller omedelbart, om inte något annat beslutas.

Vissa av Kriminalvårdens beslut enligt lagen om villkorligt fängelse får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets det frivårdskontor finns där den dömde är inskriven. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Skälen för vårt förslag

Beslut enligt lagen om villkorligt fängelse bör i första hand fattas av Kriminalvården

Som framgått av det föregående kommer det under verkställigheten av samhällstjänst och övervakning som tilläggssanktioner till villkorligt fängelse att fattas beslut av olika slag. Besluten kan exempelvis röra innehållet i en arbetsplan för samhällstjänst, anvisningar om vad som ska gälla under övervakningen vid en övervakningssanktion, helghemarrest eller provtagning för alkohol- och drogkontroll.

Det bör i första hand ankomma på den verkställande myndigheten, dvs. Kriminalvården, att fatta sådana beslut. Vi föreslår därför att det i lagen om villkorligt fängelse anges att beslut enligt lagen i fråga fattas av Kriminalvården, om inte annat följer av den lagen.

Besluten bör som utgångspunkt gälla omedelbart

Av 35 § förvaltningslagen (2017:900) följer att ett förvaltningsbeslut som huvudregel inte får verkställas förrän det har fått laga kraft, samtidigt som vissa generella undantag görs i paragrafens andra och tredje stycke. Som skäl för den angivna huvudregeln anfördes i propositionen att en utgångspunkt för regeringens överväganden var att rätten att överklaga ett beslut inte får göras meningslös genom att ett överklagbart beslut på ett kanske irreparabelt sätt verkställs redan innan den som kan överklaga har getts en reell möjlighet att få beslutet överprövat i högre instans. Vissa undantag ansågs dock nödvändiga och regeringen konstaterade att det därutöver förstås även i fortsättningen skulle finnas ett behov av särreglering av verkställbarhetsfrågan på skilda förvaltningsområden. Mot bakgrund av att förvaltningslagen tillämpas subsidiärt (4 §) skulle sådana särbestämmelser kunna tas in i både lag och förordning.[297]

Kriminalvårdens beslut om bl.a. övervakare och särskilda föreskrifter för skyddstillsynsdömda omfattas av en specialreglering som anger att myndighetens beslut gäller omedelbart, om inte något annat beslutats (37 kap. 7 och 10 §§ brottsbalken). Motsvarande gäller för sådana beslut som Kriminalvården fattar enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning (28 §) och lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖVL, 13 §).

Det kan nämnas att Påföljdsutredningen i sitt betänkande (SOU 2012:34) föreslog att också beslut enligt den av utredningen föreslagna lagen om villkorligt fängelse skulle gälla omedelbart, om inte något annat anges. I författningskommentaren konstaterades att det skulle innebära att de beslut som meddelas kan verkställas även om de har överklagats eller kan överklagas, samtidigt som det dock i ett enskilt beslut skulle kunna anges att beslutet inte får verkställas förrän det vunnit laga kraft. Det noterades vidare att den domstol som skulle pröva ett beslut fattat av Kriminalvården skulle ha möjlighet att inhibera beslutet med stöd av 29 § i den dåvarande förvaltningslagen (48 § i den nuvarande förvaltningslagen) och 28 § förvaltningsprocesslagen.[298]

På motsvarande sätt som beskrivits ovan bör utgångspunkten i det system med villkorligt fängelse som vi föreslår vara att Kriminal-

[297] Se prop. 2016/17:180 s. 210 f.
[298] Se SOU 2012:34, band 1, s. 420.

vårdens beslut gäller omedelbart, om inte något annat beslutas. Vi föreslår därför att en bestämmelse om detta tas in i lagen om villkorligt fängelse.

Överklagande

Den dömde bör ha rätt att överklaga vissa beslut som fattas enligt den föreslagna lagen om villkorligt fängelse. Vilka beslut det rör sig om återkommer vi till nedan.

Instansordningen för överklagande av Kriminalvårdens beslut är i dag inte enhetligt reglerad. Vissa av myndighetens beslut får överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol. Det gäller bl.a. beslut enligt lagen om verkställighet av ungdomsövervakning (29 §) och de flesta beslut enligt fängelselagen (14 kap. 1 §) samt beslut om att skjuta upp villkorlig frigivning (38 kap. 14 § brottsbalken). Kriminalvårdens beslut avseende skyddstillsynsdömda och villkorligt frigivna i frågor som gäller bl.a. förordnande av övervakare, särskilda föreskrifter, elektronisk övervakning och åtgärder vid misskötsamhet, inklusive varning, överklagas i stället till övervakningsnämnd (26 kap. 13 § andra stycket och 16, 17 och 19 §§, 28 kap. 6 § första stycket och 7 § samt 37 kap. 7 § brottsbalken). Övervakningsnämndens beslut i de nämnda frågorna, bortsett från förordnande av övervakare, får i sin tur överklagas till allmän domstol (37 kap. 11 § brottsbalken).[299] Övervakningsnämndens beslut med stöd av fängelselagen respektive IÖVL överklagas däremot till allmän förvaltningsdomstol (14 kap. 4 § första stycket fängelselagen respektive 19 § andra stycket IÖVL).

Enligt Påföljdsutredningens förslag skulle Kriminalvårdens beslut enligt den av utredningen föreslagna lagen om villkorligt fängelse som utgångspunkt överklagas till allmän förvaltningsdomstol. För ett sådant överklagande skulle det krävas att beslutet först hade omprövats av myndigheten. Kriminalvårdens beslut om varning skulle i stället överklagas till övervakningsnämnd och nämndens beslut skulle i sin tur kunna överklagas till allmän domstol.[300]

I det lagstiftningsärende som ledde fram till att den nuvarande fängelse- och häkteslagstiftningen infördes (prop. 2009/10:135) var frågan om instansordningen i kriminalvårdsmål föremål för över-

[299] Se prop. 2020/21:85 s. 45 ff.
[300] Se SOU 2012:34, band 1 s. 421 och band 2, s. 600 ff.

väganden. Kriminalvårdskommittén hade föreslagit genomgripande förändringar i det avseendet. Bland annat hade kommittén föreslagit att den befintliga nämndorganisationen inom kriminalvården skulle avskaffas och att all överprövning av Kriminalvårdens beslut skulle samlas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta bl.a. med hänvisning till att det låg i linje med strävandena att renodla de allmänna domstolarnas verksamhet.[301] Regeringen anförde dock i propositionen att en ofrånkomlig konsekvens av en sådan renodling skulle vara att allmän förvaltningsdomstol tilldelas artfrämmande frågor som har mycket nära kopplingar till påföljdssystemet, t.ex. frågor om föreskrifter under övervakning efter dom på skyddstillsyn. Det angavs vara tveksamt om en sådan ordning skulle innebära en mer effektiv och rättssäker prövning. Av samma skäl tedde det sig, enligt regeringen, inte heller möjligt att samla överprövningen hos allmän domstol, i synnerhet som allmän förvaltningsdomstol hade lång erfarenhet av att hantera mål enligt bl.a. lagen om kriminalvård i anstalt (numera ersatt av fängelselagen). En renodling av det slag som Kriminalvårdskommittén föreslagit bedömdes därför inte ändamålsenlig. Vidare ansåg regeringen att det inte fanns skäl att avveckla övervakningsnämnderna och på så sätt onödigt tynga domstolsväsendet med de kriminalvårdsärenden som enligt den befintliga ordningen prövades av övervakningsnämnd. En annan sak angavs vara att det kunde vara motiverat att i ett annat sammanhang återkomma till frågan om nämndernas sammansättning och organisation.[302]

Även om regeringen alltså bedömde att den genomgripande förändring av instansordningen som Kriminalvårdskommittén hade föreslagit inte borde genomföras så delade regeringen kommitténs bedömning att Kriminalvårdsnämnden – som hade till uppgift att överpröva en övervakningsnämnds beslut i vissa fall – skulle avskaffas. Det ledde till den nuvarande ordningen, enligt vilken en övervakningsnämnds beslut ska överprövas av förvaltningsrätt enligt fängelselagen respektive IÖVL och annars av tingsrätt.[303]

I den proposition som låg till grund för införandet av lagen om verkställighet av ungdomsövervakning (prop. 2019/20:118) konstaterades att beslut enligt den lagen skulle handla om hur den faktiska verkställigheten ska vara utformad. Regeringen anförde att besluten

[301] Se SOU 2005:54, del 5, s. 888.
[302] Se prop. 2009/10:135 s. 99 ff.
[303] Se a. prop. s. 102 ff.

på så sätt närmast liknar de som fattas med stöd av andra verkställighetslagar, t.ex. fängelselagen, IÖVL och lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård. Beslut enligt dessa lagar överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Enligt regeringen kunde beslut enligt den föreslagna lagen om verkställighet av ungdomsövervakning inte anses röra artfrämmande frågor eller ha en sådan nära koppling till påföljdssystemet att det talade mot att en prövning görs av allmän förvaltningsdomstol. Sammantaget gjordes därför bedömningen att allmän förvaltningsdomstol borde pröva överklaganden av beslut enligt den nya lagen. Det ansågs inte finnas skäl att låta prövningen först ske i en övervakningsnämnd. Vidare fann regeringen att det saknades anledning att införa en reglering med obligatorisk omprövning, vilket Kriminalvården hade efterfrågat i sitt remissvar. I det avseendet hänvisade regeringen till att det i förvaltningslagen anges i vilka fall en myndighet får respektive ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans (37 och 38 §§) och att det inte hade framkommit några särskilda skäl för en ordning med obligatorisk omprövning.[304]

Statskontoret har i sin rapport *En form för kollektivt beslutsfattande – en kartläggning och prövning av nämndmyndigheter* (2024:11) föreslagit att regeringen överväger att göra om strukturen för övervakningsnämnderna. Enligt vad som anges i rapporten ser Statskontoret tre alternativ till förändrad struktur: uppgifterna läggs på tingsrätt, det skapas en nämndmyndighet som har ett kansli på Kriminalvården eller att det skapas en enrådighetsmyndighet.

Kriminalvården har i sitt remissvar över det nämnda förslaget framfört att det är positivt om övervakningsnämndernas organisering kan bli föremål för en större översyn. Enligt Kriminalvården är det emellertid – utifrån myndighetens perspektiv – angeläget att det vid en vidare utredning av organiseringen även övervägs om nämnderna i framtiden helt ska avskaffas, och om de uppgifter som i nuläget utförs av nämnderna skulle kunna utföras av Kriminalvården och domstolarna. Enligt Kriminalvården finns det inte längre några vägande skäl för att ha kvar beslutsfattande hos övervakningsnämnderna och Kriminalvårdens uppfattning är att de bör avskaffas.

I Domstolsverkets remissvar avstryks förslaget om att övervakningsnämndernas uppgifter skulle överföras till tingsrätterna. Detta

[304] Se prop. 2019/20:118 s. 103 ff. Som framgått ovan föreslog däremot Påföljdsutredningen att ett beslut enligt den av utredningen föreslagna lagen om villkorligt fängelse inte skulle få överklagas innan beslutet omprövats av Kriminalvården.

med hänvisning till att nämndernas verksamhet knappast kan betraktas som dömande verksamhet. Också flera övervakningsnämnder avstyrker i sina remissvar att nämndernas verksamhet flyttas till tingsrätt. De har bl.a. framhållit att en sådan ordning skulle innebära en orimlig administrativ börda för mindre tingsrätter och vara en uppgift som är främmande för den verksamhet som tingsrätterna bedriver i dag. Vidare har det understrukits att vissa beslut i så fall skulle behöva överklagas till hovrätt, vilket förefaller mindre lämpligt.

I våra kontakter med Kriminalvården under utredningsarbetet har företrädare för myndigheten anfört att beslut som gäller verkställighet av samhällstjänst och övervakning som tilläggssanktioner till villkorligt fängelse inte bör överklagas till övervakningsnämnd och vidare till allmän domstol, utan i första hand direkt till allmän förvaltningsdomstol.

De ovan nämnda skälen som regeringen anförde för att överklaganden enligt lagen om verkställighet av ungdomsövervakning uteslutande ska prövas av allmän förvaltningsdomstol gör sig gällande även i fråga om sådana beslut som Kriminalvården kommer att fatta enligt den nya lagen om villkorligt fängelse.[305] Således kommer besluten att handla om hur den faktiska verkställigheten ska vara utformad. Besluten liknar också de beslut som Kriminalvården fattar med stöd av andra verkställighetslagar där överklaganden prövas av allmän förvaltningsdomstol.

Enligt vår uppfattning är det av stor vikt att instansordningen för överklagande av Kriminalvårdens beslut görs så enhetlig som möjligt. Det talar mot att beslut enligt lagen om villkorligt fängelse ska överklagas till övervakningsnämnd och vidare till allmän domstol, även om så i och för sig är fallet när det gäller ett flertal beslut avseende villkorligt frigivna. Beslut som gäller verkställighet av samhällstjänst och övervakning som tilläggssanktioner till villkorligt fängelse kan dessutom inte i större utsträckning än beslut enligt lagen om verkställighet av ungdomsövervakning anses röra artfrämmande frågor eller ha en sådan nära koppling till påföljdssystemet att det talar mot att en prövning görs av allmän förvaltningsdomstol.

Mot den angivna bakgrunden har vi stannat för att allmän förvaltningsdomstol bör pröva överklaganden av Kriminalvårdens beslut enligt den nya lagen. Det finns enligt vår uppfattning inte skäl att låta prövningen först ske i en övervakningsnämnd.

[305] Jfr prop. 2019/20:118 s. 103 ff.

Av 41 § förvaltningslagen följer att beslut av det aktuella slaget får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Uttrycket *påverka någons situation* tar sikte på beslutets faktiska verkningar, främst i förhållande till någons personliga eller ekonomiska situation. Uttrycket avser emellertid även andra tänkbara varianter och tillämpningsområdet för bestämmelsen omfattar alla beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Bestämmelsen är dock inte avsedd att påverka tillämpningen av sådana särskilda bestämmelser i specialförfattningar som anger vilka beslut enligt specialförfattningen som är överklagbara.[306] I våra kontakter med Kriminalvården har företrädare för myndigheten anfört att det av tydlighetsskäl bör framgå direkt av lagen om villkorligt fängelse vilka av Kriminalvårdens beslut som ska kunna överklagas. Vi delar den uppfattningen.

Den som har fått samhällstjänst som tilläggssanktion till villkorligt fängelse bör kunna överklaga beslut avseende provtagning för kontroll av det alkohol- och drogförbud som gäller vid utförande av samhällstjänst. En skyldighet att på begäran lämna sådana prover kommer visserligen följa direkt av lagen. Eftersom det ska finnas ett undantag för fall där annat motiveras av medicinska eller liknande skäl kan det dock ändå bli aktuellt för Kriminalvården att fatta beslut om skyldighet att genomgå provtagning i ett enskilt fall. Dessa beslut bör vara överklagbara. En annan sorts beslut som bör kunna överklagas av den som har fått en samhällstjänstsanktion är beslut om att hela eller delar av sanktionen ska ersättas med övervakning. Vid övervakning som tilläggssanktion bör den dömde kunna överklaga beslut om helghemarrest och andra inskränkningar i rörelsefriheten som kan beslutas som alternativ till helghemarrest. På så sätt kan också den avräkning av tid för frihetsberövande som kan påverka om den dömde ska vara underkastad helghemarrest eller liknande rörelseinskränkningar, och i så fall hur länge, bli föremål för domstolsprövning (jfr avsnitt 6.9.12 under rubriken ”Den strafflängd som avses i sammanhanget bör vara den strafftid som återstår efter avräkning av tid för frihetsberövande”). Vidare bör den som har fått en övervakningssanktion kunna överklaga beslut om särskilda föreskrifter och elektronisk övervakning för kontroll av en sådan föreskrift. Att de angivna besluten är överklagbara bör framgå av överklagandebestämmelsen.

[306] Se prop. 2016/17:180 s. 332 f.

Andra beslut enligt lagen om villkorligt fängelse bör inte få överklagas. Någon möjlighet att överklaga beslut om att förordna övervakare och biträdande övervakare bör alltså inte finnas. Detsamma gäller beslut om en verkställighetsplan eller arbetsplan. Däremot kan verkställighetsplanen innehålla beslut som bör vara överklagbara enligt vad vi har angett i det föregående.

Ett beslut bör överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets det frivårdskontor finns där den dömde är inskriven. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

I likhet med vad som gäller enligt lagen om verkställighet av ungdomsövervakning bör det i den nya lagen inte uppställas något särskilt krav på att beslutet först har omprövats av Kriminalvården för att det ska kunna överklagas.[307]

Med hänsyn till intresset av enhetlighet skulle det kunna övervägas om motsvarande ordning som vi nu föreslår bör gälla för överprövning av vissa beslut som Kriminalvården meddelar villkorligt frigivna (jfr 37 kap. 7 § brottsbalken). Att föreslå förändringar i det avseendet omfattas emellertid inte av vårt uppdrag.

Utöver de beslut som Kriminalvården ska kunna fatta enligt lagen om villkorligt fängelse föreslår vi i avsnitt 6.10.2 att myndigheten vid brister i fullgörandet av en samhällstjänst- eller övervakningssanktion ska kunna meddela vissa överklagbara beslut enligt brottsbalken (se författningsförslaget till 27 kap. 5 § brottsbalken).[308] Till skillnad från åtgärder enligt lagen om villkorligt fängelse utgör dessa beslut led i en sanktionstrappa där det sista steget är att beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt upphävs. På så sätt har besluten en nära koppling till påföljdssystemet som sådant. Beslut om varning har dessutom inte någon betydelse för det faktiska innehållet i tilläggssanktionen. Som utvecklas närmare i avsnitt 6.10.2 har vi mot den bakgrunden funnit att Kriminalvårdens beslut om varning eller föreskrifter med anledning av att den dömde inte fullgjort sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning inte bör överprövas av allmän förvaltningsdomstol. I stället har vi funnit att de besluten bör överklagas till övervakningsnämnd och övervakningsnämndens beslut i sin tur till allmän domstol.

---

[307] Jfr däremot 14 kap. 2 § fängelselagen och 9 a § IÖVL.

[308] Vi föreslår också att Kriminalvården ska kunna begära att åklagare vid domstol för talan om upphävande av beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt (se författningsförslaget till 27 kap. 6 § brottsbalken). Kriminalvårdens beslut i det avseendet ska dock inte kunna överklagas.

När det gäller övervakningsnämndernas roll kan noteras att vi i avsnitt 6.10.7 föreslår att en sådan nämnd, på samma sätt som i dag gäller för skyddstillsynsdömda, ska kunna besluta att den som inte fullgör sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning ska omhändertas. I likhet med vad som är fallet i dag föreslår vi också att övervakningsnämnden ska överpröva Kriminalvårdens beslut om tillfälligt omhändertagande.

Vid en eventuell översyn av systemet med övervakningsnämnder får den beslutsordning vi föreslår ses över både när det gäller omhändertagande och Kriminalvårdens beslut enligt föreslagna 27 kap. 5 § brottsbalken. Som nämnts ovan kan det också under alla förhållanden finnas anledning att se över beslutsordningen när det gäller beslut avseende villkorligt frigivna.

6.10 Åtgärder vid brister i fullgörandet av tilläggssanktioner

6.10.1 Åtgärder när den dömde inte betalar dagsböter som tilläggssanktion

Förslag: Om förutsättningarna för bötesförvandling enligt 15 § bötesverkställighetslagen (1979:189) är uppfyllda avseende dagsböter som tilläggssanktion får rätten, på talan av åklagare, undanröja de böter som inte har betalats och förena det villkorliga fängelsestraffet med samhällstjänst eller övervakning som tilläggssanktion. I ett sådant fall får rätten också förlänga prövotiden med högst två år från den dag beslutet får laga kraft mot den dömde.

De nämnda åtgärderna får inte beslutas efter prövotidens utgång.

Talan enligt den aktuella regleringen väcks som utgångspunkt vid den tingsrätt, inom vars område det frivårdskontor ligger där den dömde är inskriven, eller vid den rätt som först avgjort det mål där dom på villkorligt fängelse meddelats.

Nämndemän ska delta i avgörandet. Den dömde ska ges tillfälle att yttra sig och har rätt att bli hörd muntligen om han eller hon begär det. När det gäller förfarandet i övrigt ska, om inget annat är föreskrivet, rättegångsbalkens regler om brottmål gälla.

Mål om åtgärd enligt den aktuella regleringen ska handläggas skyndsamt av domstolen.

Skälen för vårt förslag

Som har beskrivits närmare i avsnitt 6.7.3 bedömer vi att dagsböter som utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse i första hand ska verkställas enligt bötesverkställighetslagen.

Om det saknas möjlighet att driva in böter som utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse för att den dömde inte har några utmätningsbara tillgångar bör i de allra flesta fall indrivningsförfarandet i sig anses tillräckligt ingripande för att det ska vara möjligt att avstå från att vidta ytterligare åtgärder med anledning av att böterna inte har betalats. Av trovärdighetsskäl bör dock underlåtenhet att betala böter som tilläggssanktion under vissa omständigheter kunna leda till mera kraftfulla reaktioner. Så bör vara fallet om det redan under prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet står klart att förutsättningarna för bötesförvandling enligt bötesverkställighetslagen är uppfyllda, dvs. om den dömde avsiktligt har undandragit sig att betala eller om det från allmän synpunkt skulle framstå som stötande att den dömde undgår bötessanktionen.[309] I en sådan situation bör – i stället för att bötesförvandlingsinstitutet tillämpas – betalningsförsummelsen kunna leda till att åtgärder vidtas med avseende på det villkorliga fängelsestraffet.

De åtgärder som bör komma i fråga är att de böter som inte har betalats undanröjs och att det villkorliga fängelsestraffet i stället förenas med någon av de strängare tilläggssanktionerna samhällstjänst eller övervakning. Vi föreslår att rätten, om förutsättningarna för bötesförvandling enligt bötesverkställighetslagen är uppfyllda, på talan av åklagare får undanröja de böter som inte har betalats och förena det villkorliga fängelsestraffet med en annan tilläggssanktion.

I ett sådant fall bör rätten också kunna förlänga prövotiden med högst två år från den dag beslutet får laga kraft mot den dömde.

De nämnda åtgärderna bör inte kunna beslutas efter prövotidens utgång.

Förlängning av prövotiden bör beslutas om det behövs för att den dömde ska hinna utföra den nya tilläggssanktionen. Det kan finnas anledning för domstolen att hämta in yttrande från Kriminalvården i fråga om behovet av förlängning i det enskilda fallet (se avsnitt 6.14).

Beslut om att det villkorliga fängelsestraffet ska förenas med en annan tilläggssanktion bör meddelas av tingsrätt. Talan bör som ut-

[309] Se 15 § bötesverkställighetslagen samt prop. 2020/21:8 s. 6 och 10.

gångspunkt väckas vid den tingsrätt, inom vars område det frivårdskontor ligger där den dömde är inskriven, eller vid den rätt som först avgjort det mål där dom på villkorligt fängelse meddelats. Det sagda bör framgå av 38 kap. 3 § andra stycket brottsbalken.

Vidare bör det föreskrivas att nämndemän ska delta i avgörandet samt att den dömde ska ges tillfälle att yttra sig och har rätt att bli hörd muntligen om han eller hon begär det. Detta bör framgå av 38 kap. 6 respektive 8 § brottsbalken. Av samma skäl som anges i avsnitt 6.10.3 under rubriken ”Ett skyndsamhetskrav bör gälla” bör det vidare föreskrivas att mål om åtgärd enligt den aktuella regleringen ska handläggas skyndsamt av domstolen, vilket bör framgå av ett tillägg till 38 kap. 19 § brottsbalken. När det gäller förfarandet i övrigt bör, om inget annat är föreskrivet, rättegångsbalkens regler om brottmål gälla. Det sistnämnda bör framgå av 19 § andra stycket lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken.

Om samhällstjänst väljs som ny tilläggssanktion i ett fall där den dömde har betalat en del av den tidigare bötessanktionen kan rätten beakta den delvisa betalningen när antalet timmar samhällstjänst bestäms. Hur stor inverkan betalningen ska ha på timantalet får avgöras av domstolen i det enskilda fallet. Antalet timmar får dock inte understiga 40 (se avsnitt 6.7.4 samt jfr avsnitt 6.10.6). Det innebär att även den som har betalat en stor andel av böterna, men inte alla, riskerar att behöva utföra i vart fall 40 timmar samhällstjänst, om han eller hon har agerat på ett sådant sätt att förutsättningarna för bötesförvandling är uppfyllda.

Om den dömde inte heller fullgör sina skyldigheter enligt den nya tilläggssanktionen kan det leda till ytterligare åtgärder i enlighet med vad som föreslås gälla vid brister i fullgörandet av samhällstjänst respektive övervakning (se avsnitt 6.10.2–6.10.7). Om dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter till följd av den nya tilläggssanktionen kan det därmed bli aktuellt för rätten att, på talan av åklagaren, upphäva beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt. Däremot föreslår vi inte någon möjlighet för rätten att redan i det skede då det konstateras att förutsättningarna för bötesförvandling är uppfyllda upphäva beslutet om villkorlighet.[310]

[310] Jfr däremot Påföljdsutredningens förslag som innebar att beslut om verkställighet i anstalt skulle få meddelas om det kan antas att den dömde inte kommer att fullgöra någon annan tilläggssanktion än böter (SOU 2012:34, band 1 s. 222 och band 3, s. 175 ff.).

Om det finns anledning att anta att böter som utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse ska undanröjas och ersättas av någon annan tilläggssanktion bör Kronofogdemyndigheten vara skyldig att underrätta åklagare om detta förhållande. Vi föreslår att det anges i ett tillägg till 17 § bötesverkställighetsförordningen (1979:197) (se författningsförslaget till den bestämmelsen).

Vidare föreslår vi, som framgått av avsnitt 6.7.3, ett tillägg till 35 kap. 7 § brottsbalken av innebörd att den där angivna femåriga preskriptionstiden för böter ska omfatta även sådana böter som dömts ut som tilläggssanktion till villkorligt fängelse. Om böterna inte undanröjs och ersätts av en annan tilläggssanktion ska alltså indrivningsåtgärder kunna fortgå som längst till dess att fem år har förflutit sedan det villkorliga fängelsestraffet fick laga kraft.

6.10.2 Åtgärder när den dömde inte fullgör sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning

Förslag: Om den dömde inte fullgör sina skyldigheter till följd av samhällstjänst får Kriminalvården meddela den dömde en varning.

Om den dömde inte fullgör sina skyldigheter till följd av övervakning får Kriminalvården besluta att föreskrifter eller andra villkor ändras eller besluta nya föreskrifter enligt 3 kap. 8 § lagen om villkorligt fängelse. Om sådana åtgärder anses otillräckliga får Kriminalvården meddela den dömde en varning.

Åtgärderna får inte beslutas efter prövotidens utgång.

Besluten ska kunna överklagas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor där den dömde är inskriven är beläget. Övervakningsnämndens beslut ska i sin tur kunna överklagas till allmän domstol.

Skälen för vårt förslag

Den nuvarande ordningen om åtgärder vid bristande verkställighet av villkorlig dom

I 27 kap. 6 § brottsbalken anges vilka åtgärder som kan vidtas om den dömde inte iakttar sina skyldigheter såsom dömd till villkorlig dom. Av första stycket framgår att om den dömde inte iakttar vad som

åligger honom eller henne enligt den villkorliga domen, får rätten, under förutsättning att en åklagare före prövotidens utgång väcker talan om det, efter omständigheterna

– besluta att varning ska meddelas den dömde,
– meddela föreskrift enligt 5 § eller ändra tidigare meddelad föreskrift,
– undanröja den villkorliga domen och bestämma annan påföljd för brottet.

Åtgärd enligt första stycket 1 eller 2 får inte beslutas efter prövotidens utgång (andra stycket).

I avsnitt 5.2.2 har vi beskrivit att när det i bestämmelsen talas om vad som ”åligger” den dömde enligt den villkorliga domen åsyftas skyldighet att fullgöra samhällstjänst (2 a §), att iaktta skötsamhet (4 §) och att göra vad som står i ens förmåga för att fullgöra skadeståndsskyldighet (5 §). Har den dömde fått en föreskrift enligt 5 § att biträda den skadelidande med visst arbete för att begränsa eller avhjälpa uppkommen skada, hör det även till åliggandena att följa föreskriften.[311] I praktiken är det dock endast utförandet av samhällstjänst som är föremål för sådan kontroll från samhällets sida att misskötsamhet kan leda till tillämpning av 27 kap. 6 §.[312]

I Kriminalvårdens handbok för samhällstjänst anges att samhällstjänst anses misskött när det uppstått avvikelser från den fastställda arbetsplanen och/eller brott mot de allmänna villkoren. Det gäller exempelvis vid uteblivande från arbetspass eller från besök på frivården, påverkan av alkohol eller droger på samhällstjänstplatsen, arbetsvägran, otrevligt eller hotfullt uppträdande, underlåtenhet att vid sjukdom meddela förhinder eller sjukanmälan utan giltigt underlag. Även innan samhällstjänsten påbörjats kan klienten bedömas ha misskött sin samhällstjänst genom att exempelvis på olika sätt motverka eller försena processen för att få till en uppstart eller inte komma på bokade möten (om inte godtagbara skäl föreligger såsom bekräftad sjukdom). Angående utredning av misskött samhällstjänst

[311] Däremot hör betalning av böter som den villkorliga domen förenats med inte till den dömdes åligganden enligt den villkorliga domen. Underlåtenhet att betala böterna föranleder inte tillämpning av bestämmelserna i 27 kap. 6 § brottsbalken. Verkställigheten av bötesstraffet följer helt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen (1979:189).
[312] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 144. Om den dömde begår brott under prövotiden tillämpas inte 27 kap. 6 §, utan den dömde åtalas normalt för den nya brottsligheten och då blir bestämmelserna i 34 kap. om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom tillämpliga, vilket framgår av hänvisningen i 27 kap. 7 §.

anges i handboken att upplysningar bör inhämtas från samhällstjänstplatsen om utfallet av samhällstjänsten m.m. samt att frivården i avvaktan på beslut kring misskötsamheten bör avbryta klientens samhällstjänstarbete om sådant påbörjats. När det gäller åtgärder sedan frivården bedömt att klienten har misskött sin samhällstjänst anges att det, vid både villkorlig dom och skyddstillsyn, undantagsvis kan finnas skäl att förtydliga skyldigheterna för klienten genom att klienten påminns om dessa innan det blir aktuellt att vidta andra åtgärder. Enligt handboken kan en sådan påminnelse meddelas vid ett samtal eller skickas per post till klienten. Påminnelsen bör detaljerat beskriva vad en föreskrift om samhällstjänst innebär och vad konsekvenserna kan bli om klienten inte följer vad som är bestämt. Påminnelsen ska dokumenteras och eventuell samhällstjänstplats bör meddelas om att den skett.[313]

Om Kriminalvården finner att domstolen bör fatta ett beslut enligt 27 kap. 6 § brottsbalken ska myndigheten skyndsamt anmäla detta till åklagaren (1 kap. 3 § förordningen [1998:642] om verkställighet av frivårdspåföljder). Talan väcks vid tingsrätt och nämndemän ska delta i avgörandet (38 kap. 3 och 6 §§ brottsbalken). Den dömde ska ges tillfälle att yttra sig och har rätt att bli hörd muntligen om han eller hon begär det (38 kap. 8 § brottsbalken).

För det fall att domstolen beslutar om en varning ska denna utan dröjsmål meddelas den dömde personligen (38 kap. 10 § brottsbalken) och den dömde ska få ett skriftligt besked om varningen (1 kap. 2 § förordningen om verkställighet av frivårdspåföljder).

Att domstolen som en reaktion på misskötsamhet meddelar en föreskrift enligt 27 kap. 5 § brottsbalken, eller ändrar en tidigare meddelad föreskrift av det slaget, torde knappast förekomma eftersom bestämmelsen i 5 § betraktas som i det närmaste obsolet. Däremot kan det bli aktuellt att ändra en tidigare meddelad föreskrift om samhällstjänst (jfr 27 kap. 2 a § tredje stycket).[314]

Den tredje åtgärd som domstolen kan använda, enligt vad som anges i 27 kap. 6 § första stycket, är alltså att undanröja den villkorliga domen och bestämma annan påföljd för brottet. I avsnitt 5.2.2 har vi beskrivit att vid misskött samhällstjänst är utgångspunkten att det är fråga om sådan grov misskötsamhet som kan ligga till grund för ett undanröjande av en villkorlig dom (eller skyddstillsyn). Vid

[313] Se Kriminalvårdens handbok för samhällstjänst (2012:6) s. 40 ff.
[314] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 144.

undanröjande av en villkorlig dom med samhällstjänst blir det i första hand aktuellt att döma till fängelse.

Av Kriminalvårdens årsredovisning framgår att 3 188 samhällstjänster i förening med villkorlig dom påbörjades under 2023 och att 2 890 sådana samhällstjänster fullgjordes under samma år. Under 2022 var antalet påbörjade samhällstjänster av det slaget 2 834 och antalet fullgjorda 2 796. Motsvarande siffror under 2021 var 2 981 respektive 2 801.[315]

Om den villkorliga domen undanröjs ska rätten, enligt 27 kap. 6 § tredje stycket, ta skälig hänsyn till vad den dömde har undergått till följd av föreskrift om samhällstjänst.[316] I ett sådant fall får rätten döma till fängelse på kortare tid än som är föreskrivet för brottet. När straffets längd bestäms ska det i domslutet angivna alternativstraffet beaktas. Som också beskrivits i avsnitt 5.2.2 framgår det av förarbetena att alternativstraffet bör tas som utgångspunkt och att detta sedan bör minskas om den dömde redan hunnit fullgöra någon del av samhällstjänsten och denna del inte är helt obetydlig.[317] I den juridiska litteraturen har det presenterats en modell för hur reduktionen kan göras.[318]

Den nuvarande ordningen om åtgärder vid bristande verkställighet av skyddstillsyn

Av 28 kap. 7 § brottsbalken följer att om en skyddstillsynsdömd bryter mot vad som gäller för honom eller henne till följd av domen får Kriminalvården, före prövotidens utgång, besluta om att föreskrifter eller andra villkor ändras eller besluta om nya föreskrifter.[319] Beslutanderätten har relativt nyligen förts över från övervakningsnämnderna

[315] Se Kriminalvården, Årsredovisning 2023, s. 123. Observera att de påföljder som fullgjorts respektive avbrutits under ett visst år kan ha dömts ut under ett tidigare år.
[316] Skälig hänsyn ska också tas till böter som har dömts ut enligt 2 §, eftersom ett sådant bötesstraff kvarstår även om den villkorliga domen undanröjs. Som framgått ovan torde emellertid fråga om undanröjande av villkorlig dom i praktiken väckas endast i fall där den dömde inte följt en föreskrift om samhällstjänst.
[317] Se prop. 1997/98:96 s. 189.
[318] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 145 f.
[319] På samma sätt som när det gäller böter som dömts ut tillsammans med en villkorlig dom innebär inte det förhållandet att den dömde har underlåtit att betala böter som dömts ut tillsammans med en skyddstillsyn att den dömde har brutit mot vad som gäller till följd av skyddstillsynen. Verkställigheten av bötesstraffet följer helt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen (1979:189). Vid återfall i brott som leder till åtal tillämpas bestämmelserna i 34 kap. om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom, vilket framgår av hänvisningen i 28 kap. 10 §.

till Kriminalvården i syfte att främja snabbhet och flexibilitet.[320] Som framgår av avsnitt 5.2.2 kan besluten bl.a. röra föreskrifter om vård eller behandling. Om en åtgärd av det nämnda slaget anses otillräcklig får Kriminalvården besluta att en varning ska meddelas den dömde.[321] Kriminalvårdens beslut i dessa frågor fattas vid ett s.k. beslutssammanträde (frivårdens beslutssammanträde; FBS) dit den dömde kallas för att få tillfälle att yttra sig och få besked om vad som beslutas i ärendet.[322] Besluten får överklagas till övervakningsnämnden (37 kap. 7 §) och övervakningsnämndens beslut får överklagas till tingsrätten (37 kap. 11 §).

Av Kriminalvårdens handbok för övervakning framgår att misskötsamhet av övervakning kan bestå i misskött kontakt, misskött föreskrift eller en annan avvikelse från verkställighetsplanen. Som exempel på den förstnämnda sortens misskötsamhet nämns i handboken att klienten vid mer än ett tillfälle i rad uteblir från inbokade besök på frivården eller upprepade gånger lämnar återbud på grund av sjukdom utan underlag. En föreskrift om vård, behandling eller programverksamhet anses vara misskött om klienten upprepat uteblir från träffar eller vägrar genomgå vad som är överenskommet. När det gäller misskötsamhet av föreskrift om alkohol- och drogkontroll anges i handboken att syftet med föreskriften måste identifieras. En föreskrift om drogkontroll kan ha meddelats både i ett stödjande och i ett kontrollerande syfte. Det måste därför avgöras från fall till fall om positiva drogprover ska anses utgöra misskött föreskrift. Om syftet med en föreskrift om drogprovslämning exempelvis är att utreda vilken typ av behandling som klienten är i behov av, behöver inte alla lämnade prover vara negativa. Skulle däremot klienten trots anmodan om att lämna drogprov vägra detta efterlevs inte föreskriften. Syftet skulle också kunna vara att det finns ett krav på att inför varje programtillfälle lämna negativa utandningsprover för att delta i grupprogram. Här kan ett positivt utandningsprov anses vara en misskötsamhet av föreskriften, eftersom ett sådant provresultat omöjliggör deltagande i programmet. Vidare är som regel en föreskrift som meddelats i kontrollsyfte misskött om klienten uppvisar ett positivt prov, eftersom syftet här är att klienten ska kunna uppvisa drogfrihet. En före-

[320] Se prop. 2020/21:85.
[321] En varning är ett formellt beslut som, enligt 38 kap. 10 § brottsbalken, ska meddelas den dömde personligen utan dröjsmål. Den dömde ska då få ett skriftligt besked om varningen (2 kap. 8 § förordningen [1998:642] om verkställighet av frivårdspåföljder).
[322] Se Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 103 f.

skrift om boende anses vara misskött om klienten inte befinner sig på boendet på angiven tid. En föreskrift om vistelseort anses vara misskött om klienten beger sig till ett område där han eller hon enligt föreskriften inte får vistas eller om en klient som enbart får vistas inom ett visst område lämnar detta. Enligt vad som anges i handboken kan dessa föreskrifters efterlevnad vara svåra att kontrollera om det inte samtidigt finns ett beslut om elektronisk övervakning.[323]

Av handboken framgår vidare att om misskötsamheten består i att klienten har misskött kontakten med frivården ska frivården, som en första åtgärd, i allmänhet besluta om en särskild kontaktföreskrift. Om en klient uteblir från något av besöken under den tid som kontaktföreskriften pågår ska vidare åtgärder vidtas omedelbart. Anledningen till att kontakten inte skötts kan då ha betydelse för valet av åtgärder. Om det exempelvis är en missbruksproblematik som ligger bakom den bristande kontakten kan det vara lämpligt att meddela en föreskrift om vård eller behandling eller programverksamhet. En föreskrift om drogkontroll kan också vara lämplig i dessa fall.[324]

Om misskötsamheten består i att klienten inte följer en tidigare meddelad föreskrift framgår det av handboken att de skyldigheter som följer av föreskriften bör förtydligas för klienten genom att han eller hon påminns om dessa. Det anges också att i de fall då det inte räcker med förtydligande och påminnelse om vad föreskriften innebär kan det vara lämpligt att besluta om en ändring av föreskriften alternativt att meddela ytterligare föreskrifter samt att det i vissa fall kan vara behövligt med en föreskrift om drogkontroll för att klienten ska kunna tillgodogöra sig övriga insatser. För en klient som har en föreskrift om drogkontroll i ett kontrollsyfte och som lämnar positiva prover anges en lämplig åtgärd vara att besluta om vård eller behandling. Det anges också att om en föreskrift som kontrolleras med elektronisk övervakning misskötts kan förutom de ordinarie åtgärderna vid misskötsamhet även akuta åtgärder behöva vidtas. Vid larm behöver åtgärder vidtas skyndsamt för att säkerställa att utrustningen fungerar. I de fall där frivården misstänker att brott kan komma att begås ska polisen omgående kontaktas.[325]

Varning beskrivs i handboken som en relativt allvarlig åtgärd som bör användas först när frivården har uttömt sina resurser i form av

[323] Se Kriminalvården, a.a., s. 101 och 104 ff.
[324] Se Kriminalvården, a.a., s. 111.
[325] Se Kriminalvården, a.a., s. 111 f.

att besluta om föreskrifter. Som exempel på ett fall där varning kan vara aktuellt anges att en klient trots både kontaktföreskrift och i förekommande fall övriga föreskrifter fortsätter att missköta kontakten med frivården.[326] Hur långt frivården bör sträcka sig för att uttömma sina resurser i form av föreskrifter beror dock på omständigheterna i det enskilda fallet. Om en klient exempelvis är väl medveten om vad en övervakning innebär och gör sig skyldig till misskötsamhet och dessutom klargör att han eller hon inte tänker rätta sig efter de krav som ställs, kan det anses att en föreskrift skulle bli utan verkan och bedömningen kan bli att klienten meddelas en varning direkt.[327]

Om den skyddstillsynsdömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för honom eller henne och det kan antas att han eller hon inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta ska myndigheten, enligt 28 kap. 8 § brottsbalken, begära att åklagare vid domstol för talan om att skyddstillsynen ska undanröjas.[328] I likhet med vad som gäller för talan om åtgärder med avseende på en villkorlig dom väcks talan om undanröjande av skyddstillsyn vid tingsrätt, där nämndemän ska delta i avgörandet, och den dömde ska ges tillfälle att yttra sig samt har rätt att vid begäran bli hörd muntligen (38 kap. 3, 6 och 8 §§ brottsbalken).

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av frivårdspåföljder (KVFS 2011:5, FARK Frivård) anges att om den dömde inte kan nås eller inte har följt två skriftliga kallelser bör det prövas om en eller flera åtgärder enligt 28 kap. 7 och 8 §§ brottsbalken ska vidtas.

Enligt vad som anges i Kriminalvårdens handbok för övervakning är det i de ärenden där framställan om undanröjande av skyddstillsyn har överlämnats till åklagare viktigt att frivården upprätthåller kontakten med klienten och fortsätter att kalla klienten till frivården oavsett om klienten motsätter sig kontakt. Det anges vidare att klienten ska ges möjlighet att sköta sig och att denna skötsamhet kan komma att påverka domstolens beslut i frågan. I sammanhanget noteras också att skyddstillsynen pågår tills rätten meddelat beslut (och inte laga kraft).[329]

---

[326] Se Kriminalvården, a.a., 112 f.
[327] Se Kriminalvården, a.a., s. 109.
[328] En sådan talan ska anhängiggöras före prövotidens utgång (28 kap. 8 § andra stycket). I SOU 2024:48 förslås att ett skyndsamhetskrav förs in i 8 § första stycket (jfr beträffande villkorlig dom 1 kap. 3 § förordningen [1998:642] om verkställighet av frivårdspåföljder).
[329] Se Kriminalvården, a.a., s. 113.

Som vi har beskrivit i avsnitt 5.2.2 är undanröjande avsett att tillämpas bara i fall av grov misskötsamhet och först när frivårdens resurser kan anses uttömda.[330] Det har dock hävdats att det i viss mån är oklart när misskötsamheten är så pass allvarlig att Kriminalvården ska begära hos åklagare att påföljden ska undanröjas. Mot den bakgrunden föreslår Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet i sitt betänkande (SOU 2024:48) att regleringen kompletteras med en ny paragraf (28 kap. 8 a §) där det förtydligas när misskötsamhet är allvarlig. Enligt förslaget ska det i första stycket anges att prövningen av om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för henne eller honom enligt skyddstillsynen ska ske genom en helhetsbedömning, varvid det särskilt ska beaktas om han eller hon 1) inte har medverkat till att övervakningen kan verkställas, 2) har brutit mot de beslutade föreskrifter och villkor som gäller under verkställigheten, eller 3) trots att varning har meddelats, har fortsatt att missköta sig. Vidare anges, i den föreslagna paragrafens andra stycke, att om det vid bedömningen enligt första stycket är uppenbart att den dömde inte har för avsikt att följa det som gäller för henne eller honom ska misskötsamheten alltid anses som allvarlig.[331]

En följd av förslaget anges vara att kravet på att det ska antas att åtgärder som Kriminalvården kan vidta blir utan verkan inte längre ska prövas inom ramen för misskötsamhetsbedömningen som sker i domstol utan endast vara relevant för Kriminalvårdens bedömning av om myndigheten ska begära att åklagaren för talan om undanröjande i domstol.[332]

Vi har inte haft tillgång till några uppgifter om i hur stor utsträckning skyddstillsyn undanröjs på grund av misskötsamhet. När det gäller skyddstillsyn med samhällstjänst framgår det emellertid av Kriminalvårdens årsredovisning att verkställighet av en sådan föreskrift påbörjades i 1 195 fall under 2023 och att 1 005 sådana samhällstjänster fullgjordes under samma år. Under 2022 var antalet påbörjade samhällstjänster av det slaget 1 045 och antalet fullgjorda 896. Under 2021 var motsvarande siffror 1 048 respektive 882.[333] Vidare framgår det av det nyss nämnda betänkandet att totalt omkring 6 000 verkställigheter av skyddstillsyn påbörjades under 2022 respektive 2021 och att

[330] Se NJA 2011 s. 511.
[331] Se SOU 2024:48 s. 316 ff.
[332] Se a.a., s. 322 f.
[333] Se Kriminalvården, Årsredovisning 2023, s. 122 f. Observera att de påföljder som fullgjorts respektive avbrutits under ett visst år kan ha dömts ut under ett tidigare år.

andelen framställningar om undanröjande tycktes uppgå till omkring 15 procent av dessa. I betänkandet noteras också att det i en studie från 2010 där frivårdspåföljderna undersöktes särskilt (Brå rapport 2010:10) konstaterades att endast tre procent hade fått sin skyddstillsyn undanröjd på grund av misskötsamhet samt att en relativt kraftig ökning i antalet undanröjanden därför kunde skönjas.[334]

Om skyddstillsynen undanröjs ska rätten, enligt 28 kap. 9 § första stycket, bestämma en annan påföljd för brottet. När den nya påföljden bestäms ska skälig hänsyn tas till vad den dömde har undergått till följd av domen på skyddstillsyn samt till böter eller fängelse som dömts ut tillsammans med skyddstillsynen. Rätten får i ett sådant fall döma till fängelse på kortare tid än vad som är föreskrivet för brottet. Har ett alternativstraff angetts i domen ska rätten beakta detta när längden på ett eventuellt fängelsestraff bestäms. Om det inte finns tillräckliga skäl för att undanröja skyddstillsynen får rätten, enligt vad som anges i 28 kap. 9 § andra stycket, i stället besluta om åtgärd som avses i 28 kap. 7 §.

Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår att gränsen för när rätten kan underlåta att undanröja skyddstillsynen och välja en annan åtgärd höjs genom att det i 28 kap. 9 § andra stycket införs ett krav på synnerliga skäl.[335]

Vad som avses med att den dömde inte fullgör sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning som tilläggssanktion

Enligt vad vi föreslår i avsnitt 6.4.1 ska villkorligheten i det villkorliga fängelsestraffet förutsätta att den dömde under prövotiden dels avhåller sig från fortsatt brottslighet, dels fullgör den eller de tilläggssanktioner som straffet förenats med. Om den dömde inte uppfyller dessa villkor måste det leda till konsekvenser för att trovärdigheten för villkorligt fängelse som påföljd ska kunna upprätthållas. Som framgår av 6.11 föreslår vi att återfall i brott under prövotiden ska hanteras vid lagföringen av den nya brottsligheten. Att den dömde gör sig skyldig till fortsatt brottslighet bör däremot inte i sig ha betydelse för om en tilläggssanktion ska anses ha fullgjorts eller inte.

För att tydliggöra att villkorligt fängelse enligt vårt förslag inte innefattar något allmänt skötsamhetskrav som går utöver de nyss

[334] Se SOU 2024:48 s. 307 f.
[335] Se a.a., s. 328 ff.

nämnda villkoren har vi – i likhet med vad Påföljdsutredningen gjorde – valt att inte, som vid dagens frivårdspåföljder, tala om att den dömde *missköter* det villkorliga fängelsestraffet.[336] Vårt förslag utgår därför inte från att åtgärder bör vidtas på grund av den dömdes *misskötsamhet* om inte tilläggssanktionen fullgörs, utan på grund av att det brister i fullgörandet av tilläggssanktionen och därmed i verkställigheten av det villkorliga fängelsestraffet.

Att den dömde inte fullgör sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning kan ha olika orsaker. Det kan handla om att den dömde aktivt vägrar att göra det som har planerats, men också att han eller hon inte har förmåga att göra detta. Som Påföljdsutredningen påpekade finns det knappast någon skarp gräns mellan de bakomliggande orsakerna. I båda fallen handlar det om att den dömde inte verkställer det villkorliga fängelsestraffet i enlighet med de villkor som gäller.[337] När vi i detta avsnitt talar om brister i fullgörandet avser vi därför båda dessa situationer. Samtidigt kan orsaken till att sanktionen inte fullgörs, i den mån den går att fastställa, i vissa fall få betydelse för vilka åtgärder som bör vidtas. Den frågan behandlar vi närmare under de nästföljande rubrikerna.

När det gäller samhällstjänst kan det vara så att den dömde i samband med verkställigheten visar sig sakna förutsättningar att utföra samhällstjänst på grund av omständigheter som inte förelåg, eller inte var kända för domstolen, vid domstillfället. Det kan t.ex. handla om att den dömde förlorar sin arbetsförmåga till följd av sjukdom eller att det av säkerhetsmässiga skäl inte går att hitta en samhällstjänstplats. Som framgår av avsnitt 6.9.9 föreslår vi att Kriminalvården i sådana situationer ska ha möjlighet att ersätta hela eller delar av samhällstjänstssanktionen med övervakning.

Under rubriken ”Den nuvarande ordningen om åtgärder vid bristande verkställighet av villkorlig dom” ovan har vi angett exempel, hämtade ur Kriminalvårdens handbok för samhällstjänst, på fall där en föreskrift om samhällstjänst enligt dagens reglering anses misskött. De exempel som anges i den nämnda handboken är relevanta även när det gäller att identifiera fall där det brister i fullgörandet av en samhällstjänstsanktion enligt vårt förslag. Till detta kan som ytterligare exempel läggas att den dömde vägrar att på begäran lämna prover för alkohol- och drogkontroll (se avsnitt 6.9.7).

[336] Jfr SOU 2012:34, band 2, s. 548 ff.
[337] Jfr a.a., s. 549 f.

När det gäller frågan om den dömdes skyldigheter till följd av en övervakningssanktion kan anses fullgjorda bör de exempel på misskötsamhet av övervakning vid en skyddstillsyn som anges i Kriminalvårdens handbok – och som vi har behandlat under rubriken ”Den nuvarande ordningen om åtgärder vid bristande verkställighet av skyddstillsyn” – kunna ge vägledning. Bristerna kan alltså avse den dömdes efterlevnad av kontaktskyldigheten gentemot frivården, särskilda föreskrifter eller verkställighetsplanen i övrigt. Som framgår av avsnitt 6.9.16 under rubriken ”Föreskrifter om prover för alkohol- och drogkontroll” kan också det förhållandet att den dömde på grund av berusning inte kan tillgodogöra sig innehållet i programverksamhet eller möte med övervakaren innebära att den dömde inte anses fullgöra sina skyldigheter till följd av övervakningen. I de fall den dömde är föremål för helghemarrest eller andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten kan den dömde också brista i sina skyldigheter i det avseendet.

Allmänt om de åtgärder som bör vidtas om en samhällstjänst- eller övervakningssanktion inte fullgörs

Ett system med villkorligt fängelse ställer höga krav på tydliga reaktioner från samhällets sida om den dömde bryter mot villkoren. Det kan inte accepteras att en tilläggssanktion inte blir fullgjord eftersom villkorligheten i straffet då inte skulle få någon verklig innebörd, vilket skulle undergräva tilltron till villkorligt fängelse som ett alternativ till ovillkorliga fängelsestraff. Därmed inte sagt att alla former av bristande verkställighet alltid måste leda till att straffet ska avtjänas enligt vad som gäller för fängelsestraff som inte är villkorliga. En sådan ordning skulle leda till en ökning av fängelsepopulationen som inte är nödvändig för att upprätthålla påföljdens trovärdighet, men med stora kostnader som följd. Om beslutet om att straffet ska vara villkorligt skulle upphävas vid minsta brist skulle det dessutom kunna ifrågasättas om det villkorliga fängelsestraffet fyller någon reell funktion. Särskilt övervakningssanktionen behövs för de individer som är i behov av stöd och kontroll och då måste det finnas en viss tolerans i systemet.[338] Det som bör stå i fokus när det brister i fullgörandet av en samhällstjänst- eller övervakningssanktion bör därför

[338] Jfr vad som sägs om reaktioner vid misskötsamhet under skyddstillsyn i SOU 2024:48 s. 314 f.

vara att tilläggssanktionen faktiskt ska bli fullgjord. Vad som krävs för att åstadkomma det kan variera och om en första åtgärd inte visar sig vara verksam kan ytterligare åtgärder behövas.

Mot den angivna bakgrunden utgår våra överväganden nedan från att åtgärder som kan få den dömde att fullt ut verkställa det villkorliga fängelsestraffet bör tillgripas i första hand och att det bör vara möjligt att succesivt trappa upp reaktionerna på bristande fullgörande av tilläggssanktionen.

Den som inte fullgör sina skyldigheter till följd av samhällstjänst bör kunna meddelas en varning

Som framgått ovan är utgångspunkten enligt dagens reglering att den som missköter en samhällstjänstföreskrift ska få sin villkorliga dom eller skyddstillsyn undanröjd och att påföljden i stället ska bestämmas till fängelse. För att domstolen ska kunna undanröja en skyddstillsyn krävs det dock att det kan antas att den dömde inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta. Enligt vad Högsta domstolen har slagit fast bör det normalt krävas att det har vidtagits åtminstone någon åtgärd, t.ex. att den dömde har meddelats en varning, som har visat sig verkningslös, för att det ska vara berättigat att undanröja en skyddstillsyn med samhällstjänst.[339]

Med ett sådant system som vi föreslår – där det parallellt med samhällstjänsten finns en övervakningssanktion på samma ingripandenivå – skulle det kunna övervägas om ett första steg för att få den dömde att verkställa tilläggssanktionen fullt ut bör vara att samhällstjänsten byts ut mot övervakning.[340] Vi har dock funnit att den möjligheten bör vara förbehållen de fall som behandlas i avsnitt 6.9.9. Det rör sig alltså i huvudsak om situationer där den dömde i samband med verkställigheten visar sig sakna förmåga att utföra samhällstjänst på grund av omständigheter som inte förelåg, eller inte var kända för domstolen, vid domstillfället. Om den dömde däremot har förutsättningar att utföra samhällstjänst bör han eller hon inte ges möjlighet att styra innehållet i den beslutade påföljden genom att låta bli att utföra samhällstjänsten (jfr vår bedömning i avsnitt 6.7.4 om att samtycke från den tilltalades sida inte i sig bör vara en förutsättning för samhällstjänst som tilläggssanktion).

[339] Se ”Den misskötta samhällstjänsten” NJA 2015 s. 155.
[340] Jfr SOU 2012:34, band 2, s. 554 f. och 564 ff.

Att samhällstjänsten byts ut mot övervakning bör alltså inte vara en tillgänglig åtgärd enligt den reglering som vi behandlar här. I stället har vi funnit att den formella åtgärd som i första hand bör vidtas när den dömde inte fullgör sina skyldigheter till följd av samhällstjänst bör vara att han eller hon meddelas en varning.

Beslutanderätten när det gäller en sådan varning bör – i likhet med vad som i dag gäller för beslut om varning avseende en skyddstillsynsdömd – ligga hos Kriminalvården.[341] Syftet med varningen bör vara att påverka den dömde till att fullgöra samhällstjänsten och därmed verkställa det villkorliga fängelsestraffet. I sista hand bör Kriminalvården kunna begära att åklagare för talan om upphävande av beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt (se avsnitt 6.10.3).

Om det är uppenbart att ett beslut om varning inte kan påverka den dömde till att utföra samhällstjänsten – t.ex. på grund av att han eller hon uttryckligen vägrar att medverka – fyller en varning inte någon praktisk funktion. Det bör inte finnas något hinder mot att Kriminalvården i en sådan situation begär att åklagare för talan om upphävande av beslutet om villkorlighet, även om den dömde inte har meddelats en varning.

Vårt förslag i den här delen utesluter inte att Kriminalvården, innan det blir aktuellt att meddela en varning, vidtar andra mer informella åtgärder. Beroende på vad det bristande fullgörandet beror på kan det exempelvis finnas skäl att anpassa arbetsplanen efter den dömdes förutsättningar eller att förtydliga för den dömde vilka skyldigheter som följer av samhällstjänstsanktionen.[342]

Den som inte fullgör sina skyldigheter till följd av övervakning bör i första hand få ändrade föreskrifter eller villkor eller nya föreskrifter

Om den som har fått en övervakningssanktion inte fullgör sina skyldigheter kan ett första steg för att få den dömde att göra det vara att Kriminalvården ändrar beslutade föreskrifter eller meddelar nya föreskrifter. Sådana åtgärder kan vara av såväl kontrollerande som stödjande karaktär. Vilken sorts ändringar eller nya föreskrifter som bör kunna bli aktuella beror på vad bristen består i och vad som kan antas vara orsaken till den. Om den dömde exempelvis inte håller

[341] Jfr däremot nuvarande 27 kap. 6 § brottsbalken som föreskriver att varning vid villkorlig dom beslutas av rätten, på talan av åklagaren.
[342] Jfr Kriminalvårdens handbok för samhällstjänst (2012:6) s. 38 ff.

kontakt med övervakaren enligt dennes anvisningar (jfr föreslagna 3 kap. 1 § lagen om villkorligt fängelse) kan en lämplig åtgärd vara att besluta om en särskild kontaktföreskrift enligt föreslagna 3 kap. 8 § andra stycket 1 lagen om villkorligt fängelse.[343] Beror den bristande kontakten i ett sådant fall på att den dömde har ett pågående alkohol- eller drogmissbruk kan det dessutom finnas anledning att meddela honom eller henne en föreskrift om deltagande i missbruksrelaterad programverksamhet eller missbruksvård (jfr föreslagna 8 § andra stycket 2 och 3). I den situationen kan det också vara av stor vikt att den dömde är nykter och drogfri. Det kan i sådant fall också beslutas om skyldighet att lämna prover för drogkontroll enligt föreslagna 8 § andra stycket 7.

Om problemet i stället är att den dömde inte sköter en sedan tidigare meddelad föreskrift om exempelvis programverksamhet kan det finnas anledning att ändra föreskriften till att avse något annat program eller att den dömde i stället ska genomgå behandling utanför Kriminalvårdens regi. Också andra slags föreskrifter, liksom övriga villkor i verkställighetsplanen, kan behöva justeras för att få den dömde att fullgöra övervakningssanktionen.

Mot den angivna bakgrunden föreslår vi att Kriminalvården ska få besluta att föreskrifter eller andra villkor ändras eller besluta nya föreskrifter enligt föreslagna 3 kap. 8 § lagen om villkorligt fängelse om den dömde inte fullgör sina skyldigheter till följd av övervakning.

I likhet med vad som gäller för vårt förslag om att den som inte fullför sina skyldigheter till följd av samhällstjänst kan meddelas en varning utesluter inte heller förslaget i den här delen att Kriminalvården, innan det blir aktuellt att fatta beslut enligt den här föreslagna regleringen, vidtar andra mer informella åtgärder. Exempelvis bör det vid föreskrifter om alkohol- och drogkontroll finnas en viss flexibilitet i hanteringen av positiva drogprover.[344]

Särskilda frågor inställer sig för det fall att bristen består i att den dömde bryter mot ett sådant förbud att lämna bostaden som följer av helghemarrest eller mot andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten som beslutats för att förstärka övervakningssanktionen. Den saken behandlar vi nedan under rubriken ”Särskilt om brister vid helghemarrest eller andra liknande rörelseinskränkningar.”

[343] Jfr prop. 2018/19:77 s. 33 f. samt jfr prop. 2020/21:85 s. 27.
[344] Jfr Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 105.

Om beslut som avser föreskrifter eller villkor anses otillräckliga bör varning kunna meddelas

Om sådana åtgärder som har behandlats under den föregående rubriken inte kan användas, t.ex. för att Kriminalvården inte får kontakt med den dömde, eller om sådana åtgärder inte leder till att övervakningssanktionen blir fullgjord, bör den dömde kunna meddelas en formell varning. Som beskrivs närmare under nästföljande rubrik bör varning också vara den första åtgärd som tillgrips om bristen avser helghemarrest eller andra liknande rörelseinskränkningar.

I likhet med vad som i dag gäller vid misskötsamhet av skyddstillsyn (28 kap. 7 § brottsbalken) bör beslutanderätten när det gäller en sådan varning ligga hos Kriminalvården.

I likhet med vad vi föreslår i fråga om samhällstjänst bör syftet med varningen vara att påverka den dömde till att fullgöra tilläggssanktionen och därmed verkställa det villkorliga fängelsestraffet. Skälet till att andra åtgärder i allmänhet bör prövas först när det gäller övervakning är att varning bör ses som en relativt allvarlig åtgärd som i ett senare skede dessutom kan utgöra underlag för bedömningen att den dömde på ett sådant allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter att beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt bör upphävas (se avsnitt 6.10.4).[345]

En varning kan exempelvis meddelas den som trots en särskild förskrift om kontaktskyldighet fortsätter att missköta kontakten med sin övervakare. Det kan också vara aktuellt t.ex. om den som har en föreskrift om missbruksvård, och kanske dessutom en föreskrift om skyldighet att lämna prover för drogkontroll, fortsätter att vara påverkad av otillåtna preparat.

Om bristerna i fullgörandet helt eller delvis beror på att Kriminalvården inte får kontakt med den dömde eller att denne inte inställer sig till myndigheten på kallelse, får det övervägas om han eller hon ska omhändertas för att varning ska kunna meddelas (se avsnitt 6.10.7).

Kriminalvården bör som utgångspunkt bara besluta om varning vid ett tillfälle per klient och villkorligt fängelsestraff. Om den dömde fortsätter att åsidosätta sina skyldigheter trots att varning har meddelats bör myndigheten i allmänhet begära att åklagare för talan om upphävande av beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt (se avsnitt 6.10.3).

[345] Jfr prop. 2020/21:85 s. 40 f.

Om det är uppenbart att ett beslut om varning inte kan påverka den dömde till att fullgöra övervakningssanktionen – t.ex. på grund av att han eller hon uttryckligen vägrar att medverka – fyller en varning inte någon praktisk funktion. Det bör inte finnas något hinder mot att Kriminalvården i en sådan situation begär att åklagare för talan om upphävande av beslutet om villkorlighet, även om den dömde inte har meddelats en varning.

Det bör föreskrivas att en fråga om varning ska avgöras skyndsamt och att den dömde ska beredas tillfälle att yttra sig innan Kriminalvården meddelar en varning. Det gäller oavsett om varningen meddelas avseende en samhällstjänst- eller en övervakningssanktion. Vidare bör, i likhet med vad som i dag gäller för varning vid skyddstillsyn eller villkorlig dom, varningen utan dröjsmål meddelas den dömde personligen och den dömde bör få ett skriftligt besked som varningen. (Se författningsförslaget och författningskommentaren till 4 kap. 3 § lagen om villkorligt fängelse.)

Särskilt om brister vid helghemarrest eller andra liknande rörelseinskränkningar

Som framgår av avsnitt 6.9.12–6.9.15 ska den som har fått en övervakningssanktion, om det villkorliga fängelsestraffet är sex månader eller längre, som utgångspunkt vara föremål för s.k. helghemarrest eller andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten. Syftet med dessa inslag är att förstärka övervakningssanktionen så att den, även vid längre villkorliga fängelsestraff, kan anses lika ingripande som samhällstjänst skulle ha varit vid samma strafflängd. Vi har konstaterat att för att villkorligt fängelse med övervakning ska kunna vara ett trovärdigt alternativ till ovillkorligt fängelse, också när straffet är sex månader eller längre, är det av avgörande vikt att den helghemarrest eller annan rörelseinskränkning som den dömde är föremål för faktiskt följs. Om den dömde inte fullgör sina skyldigheter i det avseendet måste Kriminalvården därför omedelbart kunna vidta åtgärder. Mot den bakgrunden har vi funnit att helghemarrest, och alternativen till detta, som huvudregel bör kontrolleras elektroniskt så att det sker en säker och effektiv kontroll av att den dömde inte bryter mot det som gäller för honom eller henne.

Det straffskärpande syfte som motiverar helghemarrest och liknande rörelseinskränkningar bör också återspeglas i slaget av åtgärder

som kan komma i fråga om den dömde inte fullgör sina skyldigheter när det gäller sådana inslag. Mot den bakgrunden är vår uppfattning att beslut avseende föreskrifter eller villkor regelmässigt bör anses otillräckliga för den som bryter mot ett sådant förbud att lämna bostaden som följer av helghemarrest eller mot andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten som beslutats för att förstärka övervakningssanktionen. En brist av det slaget bör inte heller kunna mötas endast med informella åtgärder. I stället bör den första åtgärd som vidtas i ett sådant fall vara att den dömde meddelas en formell varning. Om den dömde fortsätter att bryta mot rörelseinskränkningen, trots att varning har meddelats, talar det för att han eller hon på ett sådant allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter att beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt ska upphävas (se avsnitt 6.10.4).

Åtgärderna bör inte kunna beslutas efter prövotidens utgång

I likhet med vad som i dag gäller beträffande varning och beslut om föreskrifter enligt 27 kap. 6 § respektive 28 kap. 7 § brottsbalken bör det föreskrivas att de åtgärder som vi har behandlat i förevarande avsnitt inte kan beslutas efter prövotidens utgång.

Överklagande

Som framgår av avsnitt 6.9.21 har vi funnit att Kriminalvårdens beslut enligt lagen om villkorligt fängelse bör överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Till skillnad från sådana beslut utgör de beslut som vi nu behandlar led i en sanktionstrappa där det sista steget är att beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt upphävs, vilket innebär att straffet som utgångspunkt ska avtjänas i kriminalvårdsanstalt. Kriminalvårdens beslut om varning på grund av att den dömde inte fullgjort sina skyldigheter handlar inte om hur verkställigheten av tilläggssanktionen ska vara utformad, men kan däremot få stor betydelse för om beslutet om villkorlighet senare ska upphävas. Frågor om upphävande ska enligt vårt förslag prövas av tingsrätten på talan av åklagaren (se avsnitt 6.10.4). Vid den prövningen ska domstolen särskilt beakta om den dömde har fortsatt att bryta mot det som gäller för honom eller henne trots att varning har meddelats. Även Kriminalvårdens beslut i fråga om föreskrifter på grund av brister i

fullgörandet av en övervakningssanktion kan i förlängningen bli avgörande för om villkorligheten ska upphävas. Sådana beslut kan nämligen i ett senare skede påverka dels bedömningen av om en varning bör meddelas, dels om det är motiverat för Kriminalvården att begära att åklagaren för talan om upphävande.

Kriminalvårdens beslut i de avseenden som behandlas här kan alltså få den följden att ett villkorligt fängelsestraff inte längre ska vara villkorligt, vilket ger en tydligt straffskärpande effekt. På så sätt har besluten en nära koppling till påföljdssystemet som sådant. Beslut om varning har dessutom, som nämnts ovan, inte någon betydelse för verkställighetsinnehållet i tilläggssanktionen. Det sagda talar mot att prövningen av dessa beslut görs av allmän förvaltningsdomstol. Enligt vår uppfattning bör Kriminalvårdens beslut om varning eller föreskrifter med anledning av att den dömde inte fullgjort sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning överklagas till övervakningsnämnd och övervakningsnämndens beslut i sin tur till allmän domstol.[346] Det sagda bör framgå av 37 kap. 7 och 11 §§ brottsbalken. Vid överklagande av övervakningsnämndens beslut gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden (se 37 kap. 11 § brottsbalken), vilket innebär att det krävs prövningstillstånd för prövning i hovrätten.

Ett beslut som innebär att Kriminalvården begär att åklagaren ska föra talan om upphävande bör inte kunna överklagas.

6.10.3 Åtgärder när den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning

Förslag: Om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning och det kan antas att han eller hon inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta, ska myndigheten skyndsamt begära att åklagare vid domstol för talan om upphävande av beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt.

Talan ska anhängiggöras före prövotidens utgång.

Talan väcks som utgångspunkt vid den tingsrätt, inom vars område det frivårdskontor ligger där den dömde är inskriven,

[346] Som vi har noterat i avsnitt 6.9.21 får den beslutsordning som vi föreslår här ses över vid en eventuell översyn av systemet med övervakningsnämnder.

eller vid den rätt som först avgjort det mål där dom på villkorligt fängelse meddelats.

Talan ska anses anhängiggjord, då ansökan om målets upptagande delgavs den dömde.

Mål om upphävande av beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt ska handläggas skyndsamt av domstolen.

Skälen för vårt förslag

I vissa fall bör det föras en talan om upphävande av beslutet om villkorlighet

De åtgärder som vi har behandlat i avsnitt 6.10.2 bör alltså vara de som i första hand tillgrips om den dömde inte fullgör en samhällstjänst- eller övervakningssanktion. För att en sådan tilläggssanktion ska kunna verkställas krävs det dock att den dömde i slutändan frivilligt medverkar till detta. Eftersom varken samhällstjänst eller övervakning kan verkställas tvångsvis är den åtgärd som till sist återstår ett upphävande av beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt.

På motsvarande sätt kan en villkorlig dom eller skyddstillsyn enligt dagens reglering behöva undanröjas och påföljden bestämmas till fängelse. Som vi nyss har beskrivit i avsnitt 6.10.2 framgår det av 28 kap. 8 § brottsbalken att undanröjande av skyddstillsyn är aktuellt om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för honom eller henne och det kan antas att han eller hon inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta. Beträffande villkorlig dom anges det inte uttryckligen i 27 kap. 6 § brottsbalken när undanröjande kan bli aktuellt. Enligt praxis är dock utgångspunkten vid misskött samhällstjänst – som det i praktiken alltid handlar om när bestämmelsen om undanröjande i den nämnda paragrafen tillämpas – att det är fråga om sådan grov misskötsamhet som kan ligga till grund för att en villkorlig dom (eller skyddstillsyn) undanröjs.

Vår uppfattning är att hanteringen av allvarliga brister när det gäller de skyldigheter som följer av samhällstjänst eller övervakning som tilläggssanktion till villkorligt fängelse bör regleras på ett sätt som i huvudsak motsvarar nuvarande 28 kap. 8 § brottsbalken. Det bör därmed föreskrivas att om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning

och det kan antas att han eller hon inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta, ska myndigheten begära att åklagare vid domstol för talan om upphävande av beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt.

När Kriminalvården ska avgöra om förutsättningarna för en sådan begäran är uppfyllda bör i allmänhet såväl bristernas allvar som frågan om Kriminalvårdens resurser kan anses uttömda bedömas i ljuset av vilka åtgärder som myndigheten redan har vidtagit. Normalt bör det krävas att den dömde har meddelats en varning, som visat sig verkningslös, innan Kriminalvården begär att åklagare för talan om upphävande. Det bör emellertid också kunna beaktas i vilken utsträckning Kriminalvården vid en övervakningssanktion har beslutat om att föreskrifter eller andra villkor ändras eller beslutat om nya föreskrifter. Även vissa informella åtgärder – såsom att det har gjorts anpassningar av en arbetsplan för samhällstjänst och att den dömdes skyldighet enligt en sådan plan har förtydligats – bör kunna ha betydelse för bedömningen.

Som vi har nämnt i det föregående avsnittet kan det i vissa situationer vara uppenbart att ett beslut om varning inte kan påverka den dömde till att verkställa tilläggssanktionen. Så kan vara fallet om den dömde tydligt deklarerar att han eller hon inte kommer att medverka eller genom sitt agerande visar att han eller hon inte har för avsikt att följa det som gäller. Vår uppfattning är att det i situationer av det nämnda slaget inte bör finnas något hinder mot att Kriminalvården begär att åklagare för talan om upphävande, även om den dömde inte har meddelats en varning eller varit föremål för några andra åtgärder med anledning av det bristande fullgörandet av tilläggssanktionen.

Kriminalvårdens beslut att begära att åklagaren för talan om upphävande bör inte kunna överklagas.[347]

Ett skyndsamhetskrav bör gälla

Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår i sitt betänkande (SOU 2024:48) att det införs ett skyndsamhetskrav i nuvarande 28 kap. 8 § brottsbalken. Enligt ett tillägg i paragrafen ska det framgå att Kriminalvården *skyndsamt* ska begära att åklagaren vid

[347] Jfr prop. 2020/21:85 s. 47 om att Kriminalvårdens beslut att begära att åklagare för talan om att undanröja en skyddstillsyn enligt dagens reglering inte kan överklagas.

domstol ska föra talan om undanröjande av en skyddstillsyn så snart myndigheten bedömer att förutsättningarna är uppfyllda. Vad gäller villkorlig dom finns ett sådant skyndsamhetskrav i 1 kap. 3 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder. Där anges att om Kriminalvården finner att domstolen bör fatta ett beslut enligt 27 kap. 6 § brottsbalken ska myndigheten skyndsamt anmäla detta till åklagaren.

Enligt vad som anförs i det nämnda betänkandet är det som främst talar för ett skyndsamhetskrav det förhållandet att det ofta handlar om att den dömde ska dömas till en frihetsberövande påföljd i stället. Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet konstaterar att ett sådant ingripande kan få stora konsekvenser för den dömde och att det framstår som angeläget att frågan avgörs så snart som möjligt. Ett snabbt avgörande anges också behövas för att påföljden ska framstå som ett trovärdigt alternativ till ett fängelsestraff. I betänkandet anförs att det är viktigt att samhället tydligt markerar mot den som inte har för avsikt att följa en ådömd skyddstillsyn och inte är mottaglig för det stöd och den hjälp påföljden innebär.[348]

När det gäller den lagtekniska utformningen noteras i det nämnda betänkandet att systematiska skäl i någon mån talar för att det aktuella tillägget ska göras i förordningen om verkställighet av frivårdspåföljder. Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet menar dock att det tydligaste är att foga ett skyndsamhetskrav till 28 kap. 8 § brottsbalken.[349]

Av samma skäl som anförts till stöd för det nyss beskrivna förslaget anser vi att ett skyndsamhetskrav bör gälla i fråga om Kriminalvårdens begäran om att åklagare för talan om upphävande av beslutet om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt och att detta bör framgå direkt av den bestämmelse i brottsbalken som reglerar begäranden av det slaget. Vi föreslår därför att det anges i bestämmelsen att Kriminalvården skyndsamt ska begära att åklagare för talan om undanröjande, om förutsättningarna för en sådan begäran är uppfyllda.

Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår också att det, genom ett tillägg i 38 kap. 19 § brottsbalken, tydliggörs att en framställan om undanröjande av skyddstillsyn ska hanteras snabbt i domstolarna. I det avseendet anför den nämnda utredningen i huvudsak följande (fotnoter utelämnade).

---

[348] Se SOU 2024:48 s. 324 ff.
[349] Se a.a., s. 327.

En inte helt ovanlig situation är att handläggningen av ett mål om undanröjande av skyddstillsyn drar ut på tiden i domstolarna. Inte sällan är det problem med att delge den som är föremål för talan om undanröjande kallelsen till förhandlingen. Som framhållits ovan är det av flera skäl angeläget att beslutet om undanröjande kommer så nära inpå misskötsamheten som möjligt. Även om domstolarna i dag efter förmåga handlägger mål om undanröjande med viss prioritet bör det förtydligas i lagtexten att det finns ett krav på skyndsam handläggning av denna måltyp.

Att det är angeläget med ett effektivt förfarande i dessa situationer bekräftas av att det är möjligt att delge handlingarna i ett mål om undanröjande genom så kallad tillgänglighetsdelgivning. I förarbetena framhålls att det är förhållandevis enkelt för Kriminalvården, som är den myndighet som framför allt har kontakt med den dömde, att överblicka förfarandet och tidsåtgången för de olika momenten inför en talan i tingsrätt om undanröjande av villkorlig dom eller skyddstillsyn, vilket är en förutsättning för att kunna lämna korrekt information så att delgivningssättet kan tillämpas av tingsrätten i dessa fall. Möjligheten att använda tillgänglighetsdelgivning kommer förhoppningsvis leda till att takten till reaktion vid misskötsamhet ökas och vi menar att det är en naturlig följd att nu också införa ett skyndsamhetskrav i lagtexten.

Det finns förvisso skäl att vara återhållsam med att införa nya skyndsamhetskrav i lagtext. Även utan ett sådant krav är det en grundprincip vid domstolarna att alla mål ska avgöras så snart som möjligt och inom rimlig tid. I 20 § förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion anges till exempel att ett mål eller ärende ska avgöras så snart det kan ske. För tingsrätten finns dock ingen motsvarande bestämmelse. Med tanke på de balanser som vissa domstolar har byggt upp kan det också vara svårt att följa ett skyndsamhetskrav. Vi menar dock att det är så angeläget att en ansökan om undanröjande prövas skyndsamt att det trots allt finns skäl att förtydliga detta i lagtext. Det som främst talar för ett skyndsamhetskrav är att det ofta handlar det om den dömde ska dömas till en frihetsberövande påföljd i stället. Ett sådant ingripande kan få stora konsekvenser för honom eller henne och det framstår som angeläget att frågan avgörs så snart som möjligt. Ett snabbt avgörande behövs också för att påföljden ska framstå som ett trovärdigt alternativ till ett fängelsestraff. Det är viktigt att samhället tydligt markerar mot att den som inte har för avsikt att följa en ådömd skyddstillsyn och inte är mottaglig för det stöd och den hjälp påföljden innebär. Den dömde har förbrukat en möjlighet till kriminalvård i frihet och får därför avtjäna sitt straff som frihetsberövad i stället.[350]

[350] Se a.a., s. 324 f.

Angående hur skyndsamhetskravet bör komma till uttryck anför Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet bl.a. följande.

> Målsättningen bör vara att tiden från ansökan till beslut inte ska överskrida två månader, varken i tingsrätt eller hovrätt. Vi har övervägt om det finns skäl att införa en lagstadgad tidsfrist inom vilken frågan ska prövas av domstol i mål om undanröjande. Ett sådant förslag lämnades till exempel av Frivårdskommittén, som föreslog att talan om undanröjande skulle prövas inom två veckor från anhängiggörandet, eller om den dömde var omhändertagen, inom två veckor från omhändertagandet. Vi menar dock att det i stället bör vara en målsättning att tiden från ansökan till beslut inte ska överskrida två månader, såväl i tingsrätt som hovrätt. Någon tidsgräns bör dock inte föras in i lagtext.[351]

Av samma skäl som Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet redovisar angående mål om undanröjande av skyddstillsyn är vår uppfattning att det, utan att någon särskild tidsfrist anges, bör framgå av 38 kap. 19 § brottsbalken att mål om upphävande av beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt ska handläggas skyndsamt av domstolen. Vi föreslår därför att ett tillägg om detta görs i den paragrafen.

Anhängiggörande av talan

I likhet med vad som i dag gäller enligt 28 kap. 8 § brottsbalken bör det föreskrivas att talan ska anhängiggöras före prövotidens utgång. Talan bör som utgångspunkt väckas vid den tingsrätt, inom vars område det frivårdskontor ligger där den dömde är inskriven, eller vid den rätt som först avgjort det mål där dom på villkorligt fängelse meddelats, vilket bör framgå av 38 kap. 3 § brottsbalken. Talan bör anses anhängiggjord när ansökan om målets upptagande delgavs den dömde, vilket bör framgå av 38 kap. 5 § brottsbalken.

Våra förslag i detta avsnitt föranleder följdändringar i 8 § förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål (se författningsförslaget till den paragrafen).

[351] Se a.a., s. 326.

6.10.4 Upphävande av beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt

Förslag: Rätten får på talan av åklagare upphäva ett beslut om att fängelsestraffet ska vara villkorligt om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning. Ett upphävandebeslut av detta slag får meddelas endast om domen har fått laga kraft.

Vid prövningen av om den dömde på det nämnda sättet har brutit mot sina skyldigheter ska det särskilt beaktas om den dömde har fortsatt att bryta mot det som gäller för honom eller henne trots att varning har meddelats, eller om den dömde har visat att han eller hon inte har för avsikt att följa det som gäller för honom eller henne.

Nämndemän ska delta i avgörandet. Den dömde ska ges tillfälle att yttra sig och har rätt att bli hörd muntligen om han eller hon begär det. När det gäller förfarandet i övrigt ska, om inget annat är föreskrivet, rättegångsbalkens regler om brottmål gälla.

Skälen för vårt förslag

Vad rätten bör pröva i mål om upphävande av beslut om villkorlighet

Vi har tidigare nämnt att Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår att regleringen om undanröjande av skyddstillsyn kompletteras med en ny paragraf (28 kap. 8 a §) som bl.a. skulle innebära att kravet på att det ska kunna antas att den dömde inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta utmönstras ur domstolens misskötsamhetsbedömning. Som skäl för en sådan ordning anför utredningen bl.a. följande.

> När Kriminalvården begär att en åklagare ska föra talan om att skyddstillsynen ska undanröjas har myndigheten mycket noggrant bedömt att andra åtgärder kommer att bli verkningslösa. I merparten av alla fall har också flera åtgärder redan vidtagits. Med tanke på att det är Kriminalvården som har kontakten med den dömde och att frivårdsinspektören har kunskap om den dömdes misskötsamhet och många gånger vet vilka åtgärder som bör sättas in, finns skäl att fråga sig om kriteriet bör kvarstå som en del av bedömningen av om skyddstillsynen ska undanröjas. Med den nuvarande ordningen finns det en risk för att ärendet kommer tillbaka till frivården men utan att något nytt tillförts, vilket såväl frivården som Åklagarmyndigheten framhållit som en brist. Frivården får

> då börja på nytt, men i ett läge där myndigheten själv bedömt att den saknar verktyg för att komma till rätta med de problem som varit. Även om det inte kan uteslutas att ett sammanträde i tingsrätten som sådant visar att det som skett är allvarligt och att den dömde därför skärper sig på grund av det, är det svårt att motivera att frivården ska få tillbaka ärendet efter att myndigheten har gjort bedömningen att något ytterligare inte finns att göra. Förutom att det finns risk för att den dömde fortsätter att missköta sig finns det också en risk för att skyddstillsynen inte framstår som ett trovärdigt påföljdsalternativ om det alltför ofta beslutas om annan åtgärd i stället för undanröjande i dessa fall. Tidsutdräkten blir därtill betydande och frivårdens resurser tas i anspråk i stor utsträckning i fall där det mesta talar för att de inte kommer att göra någon nytta. Vi menar därför att det finns skäl att låta kriteriet kvarstå som en del i Kriminalvårdens prövning av om en talan om undanröjande bör begäras, men att domstolen endast bör bedöma om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för honom eller henne.[352]

Av de nyss nämnda skäl som Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet tar upp är vår uppfattning att det som rätten bör pröva i mål om upphävande av beslut om villkorlighet är om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter till följd av tilläggssanktionen eller inte. Hur den bedömningen bör göras behandlar vi nedan under rubriken ”Närmare om prövningen av om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter”.

Rätten bör inte kunna besluta om några mindre ingripande åtgärder än upphävande

Enligt nuvarande reglering kan domstolen enligt 28 kap. 9 § andra stycket brottsbalken, om den gör bedömningen att det inte finns tillräckliga skäl för att undanröja en skyddstillsyn, i stället besluta om sådana åtgärder med anledning av misskötsamhet som annars kan beslutas av Kriminalvården enligt 28 kap. 7 §. Rätten kan alltså fatta beslut som avser övervakare och biträdande övervakare samt särskilda föreskrifter och elektronisk övervakning (jfr 26 kap. 18 § första stycket). Om en sådan åtgärd anses otillräcklig får rätten meddela den dömde en varning.

Påföljdsutredningen ansåg att det i ett system med villkorligt fängelse på motsvarande sätt borde finnas en möjlighet för en domstol som prövar en fråga om verkställighet i kriminalvårdsanstalt att

[352] Se a.a., s. 322 f.

i stället besluta om exempelvis varning eller förändrade tilläggssanktioner om den inte finner att förutsättningarna för att besluta om verkställighet i anstalt är uppfyllda.[353]

Som vi har nämnt ovan föreslår Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet att gränsen för när rätten kan underlåta att undanröja en skyddstillsyn och välja en annan åtgärd ska höjas. Enligt förslaget ska 28 kap. 9 § andra stycket brottsbalken inte längre ange att rätten får besluta om åtgärd som avses i 7 § om det *inte finns tillräckliga skäl* för undanröjande, utan att rätten i stället för att undanröja skyddstillsynen får besluta om åtgärd som avses i 7 § om det *föreligger synnerliga skäl*. Som skäl för förslaget anförs bl.a. att det framstår som otillfredsställande om den dömde kan missköta sig under en längre tid, förhala prövningen i domstol och därigenom undslippa ett undanröjande genom att en tid innan domstolsprövningen vara skötsam. Samtidigt påpekar Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet att det kan finnas fall där den dömde på ett stabilt och äkta sätt kommit till rätta med sin problematik så att det framstår som orättfärdigt att undanröja skyddstillsynen, trots tidigare konstaterad allvarlig misskötsamhet. Mot den bakgrunden anser den nämnda utredningen att det bör finnas en sådan ventil, men att den bör vara mindre generös än i dag. Enligt vad som anges i betänkandet skulle den föreslagna regleringen innebära att det finns en mycket stark presumtion för undanröjande när en sådan talan har väckts.[354]

Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet övervägde om de övriga åtgärder, utöver varning, som står till buds för domstolen borde utgå. Slutsatsen var dock att det finns situationer där det kan vara lämpligt att i stället besluta om en sådan åtgärd. I det avseendet anförde utredningen bl.a. följande.

> Det kan till exempel vara så att den dömde på frivillig väg blivit nykter samt deltagit i och planerar att framåt delta i behandling och därför visar en påtaglig förbättring avseende sin sociala situation. I ett sådant läge kan ett fängelsestraff riskera att rasera den positiva utvecklingen och det bör vara möjligt att i stället för att besluta om varning meddela till exempel en föreskrift om att den dömde ska delta i den behandling som frivården finner lämplig. Det kan noteras att det för den dömde i praktiken kan vara mer ingripande att få en sådan föreskrift i stället för en varning. Eftersom det uppställs ett krav på synnerliga skäl är det dock viktigt att domstolen har gott underlag för en sådan utgång. Det kan ofta finnas skäl för domstolen att inhämta ett kompletterande yttrande från fri-

[353] Se SOU 2012:34, band 2, s. 600.
[354] Se SOU 2024:48 s. 328 ff.

> vården för att utreda om den sociala situationen påtagligt har förbättrats på ett sådant sätt att det kan sägas föreligga synnerliga skäl för en annan åtgärd än undanröjande.[355]

Som framgår av avsnitt 6.9.16 föreslår vi att rätten – till skillnad mot vad som i dag gäller vid en dom på skyddstillsyn – inte ska ha möjlighet att meddela några särskilda förskrifter i en dom på villkorligt fängelse. Den föreskriftsrätten ska helt ligga hos Kriminalvården. Av samma skäl som ligger bakom det ställningstagandet bör rätten inte heller i ett mål om upphävande av beslutet om villkorlighet ha möjlighet att vidta sådana åtgärder som det annars ska ankomma på Kriminalvården att besluta om. Det gäller även beslut om varning. Vi föreslår därför att, om det väcks en talan om upphävande av beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt, rätten endast ska ta ställning till om så ska ske eller om yrkandet om upphävande ska avslås.

Om rätten upphäver beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt ska den dömde inte längre fullgöra den tilläggssanktion som det villkorliga fängelsestraffet har förenats med (se författningsförslaget och författningskommentaren till 1 kap. 4 § lagen om villkorligt fängelse).

Upphävande av beslut om villkorlighet bör förutsätta att domen har fått laga kraft

Som framgår av avsnitt 6.7.5 föreslår vi att rätten i en dom på villkorligt fängelse med övervakning som tilläggssanktion ska få besluta att den dömde ska stå under övervakning redan från dagen för domen. Det skulle därför kunna förekomma att fråga om upphävande av beslutet om villkorlighet, på grund av att den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter till följd av övervakning, uppstår innan brottmålsdomen har fått laga kraft.

I rättsfallet NJA 2000 s. 533 fann Högsta domstolen att undanröjande av skyddstillsyn enligt 28 kap 9 § brottsbalken inte kunde ske innan domen på skyddstillsyn vunnit laga kraft. Högsta domstolen konstaterade att i dåvarande 34 kap. 1 § första stycket 3 brottsbalken om undanröjande av påföljd och ny påföljdsbestämning vid sammanträffande av brott uppställdes som en förutsättning att den tidigare domen har vunnit laga kraft (jfr nuvarande 34 kap. 4 § första stycket

[355] Se a.a., s. 329 f.

brottsbalken där samma krav uppställs). Något motsvarande krav på att domen har vunnit laga kraft ställs inte upp i 28 kap 9 § brottsbalken. Enligt vad Högsta domstolen anförde gör sig emellertid de skäl som föranlett kravet på en lagakraftvunnen dom för undanröjande och ny påföljdsbestämning enligt 34 kap 1 § första stycket 3 brottsbalken – att annars besvärliga komplikationer skulle kunna uppkomma vid fullföljd till högre rätt (NJA II 1962 s 535 f.) – i lika mån gällande vid tillämpningen av 28 kap 9 § brottsbalken. Domstolen anförde därefter bl.a. följande.

> Antar man att skyddstillsyn kan undanröjas vid misskötsamhet utan hinder av att brottmålsdomen inte har vunnit laga kraft, uppkommer sålunda svårlösta konsekvenser, om den dömde skulle föra talan mot brottmålsdomen och högre rätt helt eller delvis frikänner honom eller dömer till en annan påföljd. Sådana svårigheter uppkommer för övrigt även om påföljden som i förevarande fall skulle fastställas av överinstansen, eftersom detta innebär att två oförenliga avgöranden kommer att stå emot varandra. Att, som Riksåklagaren hävdat, överinstansen i den händelse talan förs mot brottmålsdomen skulle anse sig bunden av ett tidigare beslut om undanröjande av skyddstillsynen och därför avstå från att bestämma påföljd i brottmålet synes av flera skäl inte kunna innebära någon godtagbar lösning av de problem som uppstår. Bl a gäller ju att beslutet om undanröjande i sin tur kan tänkas bli upphävt av högre rätt, och i så fall skulle det med denna lösning över huvud taget inte kvarstå någon verkställbar påföljd.
>
> Det måste därför antas att ett krav på att domen har vunnit laga kraft gäller även för undanröjande och ny påföljdsbestämning enligt 28 kap 9 § BrB (jfr även 27 kap 6 §). Ett sådant antagande har också gjorts i den juridiska litteraturen (Berg m fl, Brottsbalken, En kommentar s 28:47). Denna ordning kan visserligen vara förenad med olägenheter i fall då misskötsamheten inträffar efter överklagandetidens utgång och den tilltalade men inte åklagaren fört talan mot domen. Olägenheterna är emellertid inte av den arten att de bör rubba principen.

De komplikationer vid överklagande till högre rätt som Högsta domstolen pekade på i det nämnda rättsfallet skulle kunna uppstå också vid överklagande av en dom på villkorligt fängelse med övervakning som tilläggssanktion, om det inte krävs att brottmålsdomen har fått laga kraft för upphävande av beslutet om villkorlighet. Vi föreslår därför att det tas in ett sådant krav i bestämmelsen om att rätten får upphäva ett beslut om att fängelsestraffet ska vara villkorligt om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning. Det kan dock noteras att ett sådant uttryckligt krav i praktiken kommer sakna betydelse när det

gäller brister i fullgörandet av en samhällstjänstsanktion, eftersom verkställigheten av en sådan sanktion inleds först när domen har fått laga kraft.

Närmare om prövningen av om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter

Den nya paragraf (28 kap. 8 a § brottsbalken) som Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslår, och som vi har nämnt ovan, är tänkt att ge bättre vägledning i bedömningen av om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för honom eller henne enligt en dom på skyddstillsyn. Som skäl för förslaget anför utredningen att det måste vara tydligt när ett undanröjande kan aktualiseras, eftersom frågan ytterst handlar om huruvida den dömde ska frihetsberövas eller inte. Ett sätt att förtydliga reglerna och göra systemet mer förutsebart är, enligt vad som konstateras i utredningens betänkande, att det i lagtexten anges vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om misskötsamheten är allvarlig.[356]

Av samma skäl som de nyss nämnda anser vi att det måste vara tydligt när det kan bli aktuellt att upphäva ett beslut om att fängelsestraffet ska vara villkorligt. Vi föreslår därför att det, i ett andra stycke i paragrafen om upphävande, anges vad som särskilt ska beaktas vid prövningen av om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning.

När det gäller utformningen av bestämmelsen kan inspiration hämtas från hur den nya 8 a § föreslås vara utformad och de förhållanden som rätten särskilt ska beakta enligt det förslaget.[357] Till skillnad från Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet anser vi emellertid att det inte finns något självständigt värde i att i lagtexten uttryckligen ange att prövningen ska ske genom en helhetsbedömning. Detta eftersom det ändå inte skulle råda någon tvekan om att domstolen ska beakta samtliga relevanta förhållanden. Vidare måste det beaktas att villkorligt fängelse enligt vårt förslag inte ska vara förenat med något sådant allmänt skötsamhetskrav som gäller under prövotiden för en skyddstillsyn enligt dagens reglering (28 kap. 6 § första stycket och 26 kap. 11 § brottsbalken). Det kan antas att det är det nuvarande allmänna skötsamhetskravet som har föranlett

[356] Se a.a., s. 316 f.
[357] Se a.a., s. 317 ff.

Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet att konstatera att den individuella verkställighetsplanen bör bilda utgångspunkt för bedömningen av misskötsamheten. Rimligen har detta också i sin tur inverkat på vilka omständigheter som den nämnda utredningen föreslår särskilt ska lyftas fram som exempel i lagtexten. Mot den bakgrunden – och för att på ett tydligare sätt åskådliggöra förhållandet mellan beslut av det nu aktuella slaget och sådana åtgärder som behandlas i avsnitt 6.10.2 – föreslår vi en mera begränsad exemplifiering av omständigheter som ska beaktas vid prövningen och en något annorlunda utformning än vad som följer av den nämnda utredningens förslag.

Som ett första exempel på vad rätten ska beakta vid prövningen av om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter bör enligt vår uppfattning anges i lagtexten att den dömde *har fortsatt att bryta mot det som gäller för honom eller henne trots att varning har meddelats*. Av avsnitt 6.10.2 framgår att den dömde i de flesta fall kommer att bli föremål för mindre ingripande åtgärder innan Kriminalvården begär att åklagaren ska föra talan om upphävande av beslutet om villkorlighet. Både vid en samhällstjänst- och en övervakningssanktion föreslås Kriminalvården kunna meddela den dömde en formell varning. Vid en övervakningssanktion ska varning få meddelas endast om det anses otillräckligt med åtgärder som avser beslut i fråga om föreskrifter eller andra villkor. Vårt förslag i den delen bygger på att en varning – som ska vara skriftlig och delges den dömde – bör ses som en relativt allvarlig åtgärd och att andra åtgärder i allmänhet bör prövas först. Om en varning har meddelats och den dömde ändå inte fullgör tilläggssanktionen är det därför ett tydligt exempel på att den dömde har brutit mot sina skyldigheter på ett allvarligt sätt. Det bör enligt vår uppfattning gälla oavsett om det rör sig om skyldigheter till följd av en övervaknings- eller en samhällstjänstsanktion.

I vissa fall kan det som ligger den dömde till last vara så flagrant att det framgår att han eller hon inte har för avsikt att följa det som gäller för honom eller henne. Det kan t.ex. vara så att den dömde uttryckligen vägrar att medverka eller att han eller hon på något annat sätt aktivt omöjliggör att verkställigheten ens kan börja planeras. Som vi har noterat i avsnitt 6.10.2 kan det i sådana fall vara uppenbart att ett beslut om varning inte skulle påverka den dömde till att fullgöra tilläggssanktionen. En varning fyller då inte någon praktisk funktion och beslutet om villkorlighet bör kunna upphävas även utan att det före-

gås av en varning eller andra åtgärder som visat sig verkningslösa. Som ett andra exempel på vad rätten ska beakta vid prövningen av om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter bör därför ett mera framåtblickande kriterium anges i lagtexten. Vi har funnit att det bör ta sikte på att den dömde har *visat att han eller hon inte har för avsikt att följa det som gäller för honom eller henne*.

Rättegångsbestämmelser

Som framgått av avsnitt 6.10.3 föreslår vi att talan om upphävande av beslut om villkorlighet ska väckas vid tingsrätt. I likhet med vad som i dag gäller för undanröjande av villkorlig dom respektive skyddstillsyn bör det föreskrivas att nämndemän ska delta i avgörandet samt att den dömde ska ges tillfälle att yttra sig och har rätt att bli hörd muntligen om han eller hon begär det. Detta bör framgå av 38 kap. 6 respektive 8 § brottsbalken. När det gäller förfarandet i övrigt bör, om inget annat är föreskrivet, rättegångsbalkens regler om brottmål gälla. Det sistnämnda bör framgå av 19 § andra stycket lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken.

6.10.5 Åtgärder när en samhällstjänst- eller övervakningssanktion inte går att verkställa av annat skäl

Förslag: Också om det, av något annat skäl än att den dömde har brutit mot sina skyldigheter, har visat sig att en samhällstjänst- eller övervakningssanktion till väsentlig del inte kan fullgöras inom skälig tid ska Kriminalvården skyndsamt begära att åklagare vid domstol för talan om upphävande av beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt.

Även under sådana förhållanden ska rätten kunna besluta om upphävande enligt den reglering vi föreslår i avsnitt 6.10.4.

Skälen för vårt förslag

I våra kontakter med Kriminalvården har företrädare för myndigheten uppgett att det är problematiskt att det inte finns någon reglering motsvarande 28 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken som kan tillämpas i fall där straffet inte går att verkställa men där orsaken till det är något annat än att den dömde har misskött sig. Som exempel har angetts att det har planerats för att straffverkställigheten ska överföras till något annat land där den dömde befinner sig, men att det sedan inte går att ordna ett överförande av verkställigheten.

När det gäller ungdomspåföljder finns det en bestämmelse om undanröjande i 32 kap. 4 § andra stycket brottsbalken som tar sikte på fall där hinder för verkställigheten föreligger av andra skäl än den dömdes misskötsamhet. Den är för det första tillämplig när åtgärder enligt ett ungdomskontrakt eller en vårdplan inte kommer till stånd eller vården eller åtgärderna kommit att i väsentlig grad avvika från vad som planerats i kontraktet eller vårdplanen. För det andra avser bestämmelsen att en dom på ungdomstjänst inte till väsentlig del kan fullgöras inom skälig tid eller, beträffande ungdomsövervakning, de föreskrivna åtgärderna enligt en verkställighetsplan inte kommer till stånd eller åtgärderna kommit att i väsentlig grad avvika från vad som föreskrivits i verkställighetsplanen. I förarbetena har det angetts att bestämmelsen kan vara tillämplig när den unge på grund av skada helt eller till stor del inte inom rimlig tid kan genomföra de planerade vårdåtgärderna eller en utdömd ungdomstjänst. Ett annat exempel har angetts vara att beslutade vårdåtgärder inte längre står till buds eller kan genomföras först efter lång tid. Det har också noterats att det kan vara så att den planerade vården uteblir eller får ett väsentligt annat innehåll på grund av att socialnämnden ändrat uppfattning i fråga om vilka vårdåtgärder som är de mest lämpliga för den unge. Vidare framgår det av förarbetena att det endast är mer långvariga hinder för verkställighet som kan föranleda undanröjande. Det krävs därtill att hindret antingen medför att beslutade vårdåtgärder inte kan komma till stånd eller att det är fråga om väsentliga avvikelser från de beslutade vårdåtgärderna. Om endast en mindre del av de planerade åtgärderna inte kan genomföras kan således ett undanröjande inte ske. När det gäller ungdomstjänst krävs att den till väsentlig del inte kan fullgöras. Om en betydande del av antalet timmar ungdomstjänst har verkställts föreligger alltså inte grund för undanröjande. Det är inte nöd-

vändigt att invänta att hindret för verkställighet uppkommer utan undanröjande kan ske redan när det kan förutses att ett hinder kommer att uppstå.[358] När det gäller ungdomsövervakning har det angetts i förarbetena att eftersom verkställighetsplanen kan innehålla inslag som bygger på samverkan mellan ett flertal myndigheter och aktörer kan det inte uteslutas att de föreskrivna åtgärderna inte kommer till stånd eller att de vidtagna åtgärderna har kommit att i väsentlig grad avvika från vad som föreskrivits i planen utan att det beror på den unges bristande medverkan.[359]

Som framgår av avsnitt 6.6.1 bör rätten inte få besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt om det kan antas att en tilläggssanktion i form av samhällstjänst eller övervakning som straffet bör förenas med inte kommer att kunna verkställas. Det skulle dock kunna förekomma att sådana hinder mot verkställighet visar sig uppstå till följd av omständigheter som inte var kända för domstolen vid domstillfället. Vid en samhällstjänstsanktion kan den saken i vissa fall lösas genom att Kriminalvården ersätter hela eller delar av sanktionen med övervakning (se avsnitt 6.9.9).[360] I den av Kriminalvården nämnda situationen att den dömde befinner sig i något annat land och det inte går att överföra verkställigheten av det villkorliga fängelsestraffet dit behöver det dock – även i fall där tilläggssanktionen består av samhällstjänst – gå att åstadkomma ett upphävande av beslutet om villkorlighet. Detsamma gäller när någon under prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff döms till ovillkorligt fängelse för nya brott och rätten avstår från att upphäva beslutet om villkorlighet för att den antagit att ett det ovillkorliga straffet inte kommer att hindra fullgörandet av den tilläggssanktion som det villkorliga straffet förenats med (jfr avsnitt 6.11.5). Om det senare visar sig att det antagandet var felaktigt bör beslutet om villkorlighet i stället kunna upphävas i efterhand. Enligt vår uppfattning bör regleringen således möjliggöra att det väcks en talan om upphävande i dessa och andra liknande situationer där det inte är möjligt att verkställa en samhällstjänst- eller övervakningssanktion, utan att det beror på att den dömde har brutit mot de skyldigheter som följer av sanktionen. Vi föreslår därför ett tredje stycke i den paragraf som behandlas i avsnitt 6.10.3. Enligt detta tredje stycke ska vad som anges i första och andra stycket gälla

[358] Se prop. 2005/06:165 s. 135.
[359] Se prop. 2019/20:118 s. 132.
[360] Om endast ett fåtal timmar kvarstår kan Kriminalvården i stället upphäva samhällstjänstsanktionen.

också om det, av något annat skäl än att den dömde har brutit mot sina skyldigheter, *har visat sig att en samhällstjänst- eller övervakningssanktion till väsentlig del inte kan fullgöras inom skälig tid*.

Förslaget innebär alltså att grund för upphävande föreligger endast vid mer långvariga hinder mot verkställighet. Dessutom krävs det att avvikelsen är väsentlig. Om en betydande del av tilläggssanktionen har verkställts kan alltså beslutet om villkorlighet inte upphävas enligt denna reglering. Vidare är avsikten att det för upphävande ska krävas att hindret mot verkställighet faktiskt har uppstått, vilket framgår av att det ska ha *visat sig* att tilläggssanktionen inte kan fullgöras i den mening som avses i bestämmelsen.

6.10.6 Tillgodoräknande med anledning av delvis fullgörande av tilläggssanktion

Förslag: Om den dömde har fullgjort delar av en samhällstjänst- eller övervakningssanktion, och detta skäligen bör tillgodoräknas honom eller henne, ska rätten vid upphävande av ett beslut om att fängelsestraffet ska vara villkorligt fastställa den tid, räknad i månader, som ska avräknas från fängelsestraffet till följd av fullgörandet.

Detsamma ska gälla om straffet tidigare varit förenat med en skyldighet att betala dagsböter och den dömde delvis har betalat böterna, eller om straffet utöver samhällstjänst eller övervakning är förenat med en sådan skyldighet och böterna har betalats helt eller delvis.

Skälen för vårt förslag

Den nuvarande ordningen om ny påföljdsbestämning vid undanröjande av villkorlig dom eller skyddstillsyn

I avsnitt 6.10.2 har vi beskrivit att om en villkorlig dom, enligt dagens reglering, undanröjs på grund av misskötsamhet och påföljden bestäms till fängelse ska rätten vid bestämmande av fängelsestraffets längd beakta det alternativstraff som har angetts i domen. Rätten ska då också ta skälig hänsyn till vad den dömde har undergått till följd av föreskrift om samhällstjänst. (Se 27 kap. 6 § tredje stycket brotts-

balken.)[361] Det innebär att alternativstraffet bör tas som utgångspunkt och att detta sedan bör minskas om den dömde redan hunnit fullgöra någon del av samhällstjänsten och denna del inte är helt obetydlig. Hur den reduktionen ska göras finns det inte några regler om och inte heller några uttalanden om i förarbetena. Borgeke och Forsgren har anfört att en rimlig modell torde vara att räkna om antalet timmar samhällstjänst enligt den tumregel som tillämpas när samhällstjänsten beslutas. Detta skulle innebära att om den dömde har fått 120 timmar samhällstjänst med ett alternativstraff om fängelse i fyra månader och han eller hon vid beslutet om undanröjande har verkställt 20 timmar bör straffet sättas ned med en månad. Om den dömde har verkställt 45 timmar skulle en reduktion ske med två månader och om 70 timmar har verkställts skulle en reduktion ske med tre månader. De nämnda författarna har också anfört att om den dömde har utfört samhällstjänst i en omfattning mellan de angivna hållpunkterna får, i den mån det behövs, någon form av interpolation ske samt att en reducering till närmast lägre ”straffmätningsstation” normalt bör göras.[362]

Om en skyddstillsyn enligt nuvarande bestämmelser undanröjs på grund av misskötsamhet och påföljden bestäms till fängelse ska rätten, på motsvarande sätt som vid undanröjande av en villkorlig dom, beakta ett eventuellt alternativstraff. Har ett sådant straff angetts ska detta alltså utgöra utgångspunkten för straffmätningen. Vidare ska rätten ta skälig hänsyn bl.a. till vad den dömde har undergått till följd av domen på skyddstillsyn. (Se 28 kap. 9 § första stycket brottsbalken.) Borgeke och Forsgren har anfört att ett sätt att resonera är att låta en månads övervakning, som den dömde har skött, motsvara femton dagars fängelse. Sex månaders välskött övervakning skulle alltså motsvara tre månaders fängelse. Författarna har dock påpekat att det faktiska innehållet i skyddstillsynspåföljden kan variera tämligen stort mellan olika dömda. Det framstår t.ex. som betydligt mer ingripande att ha haft föreskrifter om viss vistelseplats som har övervakats elektroniskt jämfört med endast en föreskrift om kontakt med en övervakare. Enligt vad som har anförts kan det i vissa fall finnas skäl att beakta detta vid den nya påföljdsbestämningen. Om den dömde har förpliktats att utföra samhällstjänst måste det också vägas in hur

[361] Skälig hänsyn ska också tas till böter som har dömts ut enligt 2 §, eftersom ett sådant bötesstraff kvarstår även om den villkorliga domen undanröjs. Som framgått ovan torde emellertid fråga om undanröjande av villkorlig dom i praktiken väckas endast i fall där den dömde inte följt en föreskrift om samhällstjänst.
[362] Se Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 145 f.

mycket av samhällstjänsten som han eller hon har utfört. Som Borgeke och Forsgren har påpekat blir det vid en dom på skyddstillsyn med samhällstjänst i själva verket mera avgörande hur samhällstjänsten har klarats av än hur skyddstillsynen i övrigt har avlöpt. Även här anges en metod kunna vara att räkna baklänges enligt de regler som gäller för beräkningen av samhällstjänst. Har den dömde varit skyldig att utföra 120 timmar samhällstjänst (vilket i allmänhet motsvarar ett alternativstraff på fängelse i fem månader), men klarat av endast 40 timmar, kan ett avdrag göras med två månader. Detta eftersom det i den situationen återstår 80 timmar av samhällstjänsten, vilket normalt motsvarar ett alternativstraff på tre månader.[363]

Påföljdsutredningens förslag gällande beslut om verkställighet i anstalt

Enligt Påföljdsutredningens förslag skulle rätten i vissa fall av bristande verkställighet av tilläggssanktioner till villkorligt fängelse få besluta att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i kriminalvårdsanstalt. Vid ett sådant beslut skulle rätten i skälig utsträckning ta hänsyn tas till vad den dömde undergått till följd av det villkorliga fängelsestraffet. I författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen angavs i huvudsak följande.

> […] Ett beslut om verkställighet i anstalt ska endast avse den del av det villkorliga fängelsestraffet som inte kan anses verkställd. Det innebär att domstolen vid beräkningen av den tid som ska verkställas i anstalt ska göra en avräkning för den del av prövotiden som har förflutit och den del av tilläggssanktionen som den dömde eventuellt har genomfört.
>
> Vid avräkningen bör särskild vikt läggas vid fullgjorda tilläggssanktioner. Som utgångspunkt bör gälla att avräkning från det utmätta fängelsestraffet ska ske med lika stor andel som den andel av tilläggssanktionen som fullgjorts. Om tilläggssanktionen är fullgjord till ungefär hälften bör det alltså inte komma i fråga att besluta att mer än hälften av fängelsestraffet ska verkställas i anstalt. Om det villkorliga fängelsestraffet har förenats med både en vård- eller påverkanssanktion och dagsböter och beslutet om verkställighet i anstalt grundar sig på att den dömde inte fullgör vård- eller påverkanssanktionen, måste avräkning även ske för den del av bötesbeloppet som har betalats. I sådana fall måste domstolen hämta in information från Rikspolisstyrelsen om hur stor del av bötesbeloppet som har flutit in. Den del av böterna som inte är betalda faller bort i och med beslutet om verkställighet i anstalt. Samma sak gäller om ett villkorligt fängelsestraff som förenats med en vård- eller påverkanssanktion även

[363] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 175.

har förenats med samhällstjänst eller en övervaknings- och kontrollsanktion.

Förfluten prövotid bör tillmätas betydelse framför allt om en mycket stor del av prövotiden har förflutit.[364]

Att en tilläggssanktion delvis har fullgjorts bör kunna tillgodoräknas den dömde genom avräkning

Också när rätten upphäver ett beslut om villkorlighet i det påföljdssystem som vi föreslår bör skälig hänsyn tas till vad den dömde har undergått till följd av det villkorliga fängelsestraffet. Frågan är då om det bör ske genom att rätten – på ett sätt som liknar den ovan beskrivna nuvarande regleringen och Påföljdsutredningens förslag – fastställer längden på det straff som kvarstår att avtjäna, eller om det bör ske på något annat sätt.

När det gäller beaktade av tid i häkte eller vissa andra frihetsberövanden med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser finns det bestämmelser i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande (tillgodoräknandelagen). Vid fängelsestraff på viss tid (och vid sluten ungdomsvård) är utgångspunkten att tiden för frihetsberövandet ska tillgodoräknas den dömde som verkställighet av påföljden (2 §). Det gäller också om frihetsberövandet har föregått en dom på t.ex. skyddstillsyn och skyddstillsynen senare undanröjs och ett fängelsestraff i stället döms ut.[365] I vissa fall får rätten besluta att påföljden ska anses helt verkställd genom frihetsberövandet, vilket kan vara aktuellt också när det gäller böter, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning (3 §). Frågan om avräkning är det emellertid Kriminalvården som beslutar om.[366] Det sker genom att Kriminalvården i strafftidsbeslutet anger antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande (21 § strafftidslagen [2018:1251]). Som underlag för det beslutet ska rätten till sin dom eller sitt beslut bifoga ett s.k. avräkningsunderlag där den tid den dömde varit frihetsberövad på ett sådant sätt som avses i 2 §

[364] Se SOU 2012:34, band 1, s. 220.
[365] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 683.
[366] Tidigare gällde att domstolen i sin dom skulle ange vilka frihetsberövanden som hade ägt rum och i förekommande fall förordna att fängelsestraffet (eller den slutna ungdomsvården) till ett visst antal dagar skulle anses verkställd i anstalt (eller i ett särskilt ungdomshem). 2000 (prop. 1999/2000:26) överfördes denna uppgift till Kriminalvården (respektive Statens institutionsstyrelse).

tillgodoräknandelagen ska antecknas (16 § förordningen [1996:271] om mål och ärenden i allmän domstol).

Vid upphävande av beslut om villkorlighet i ett system med villkorligt fängelse är det enligt vår uppfattning en fördel att strafflängden av det utdömda fängelsestraffet i och för sig kvarstår, även om den dömde tillgodoräknas vad han eller hon har undergått till följd av straffet under tiden detta var villkorligt. Det utdömda straffet bildar då tydligt utgångspunkt för vad den dömde riskerar om villkoren inte efterlevs. Till detta kommer att terminologin ”upphävande” (av ett beslut om att straffet ska vara villkorligt), som vi övrigt finner ändamålsenlig, skulle vara mindre väl förenlig med att domstolen samtidigt fattar beslut som kan uppfattas som att den utdömda strafftiden ändras. Vad som nu har anförts talar för att regleringen om tillgodoräknande mer bör likna vad som gäller i fråga om avräkning för frihetsberövanden än regleringen i nuvarande 27 kap. 6 § tredje stycket och 28 kap. 9 § första stycket brottsbalken. Samtidigt kan betydelsen av det som någon har undergått till följd av ett villkorligt fängelsestraff inte bedömas med samma matematiska automatik som tid i häkte m.m., utan det behöver göras skälighetsbedömningar i varje enskilt fall. Den uppgiften bör enligt vår uppfattning ligga på domstolen och inte på Kriminalvården. Dessutom innebär vårt förslag i avsnitt 6.12.2 avseende beräkning av tidpunkt för villkorlig frigivning, i den situationen att villkorligheten har upphävts, att avräkning för fullgörande av tilläggssanktion inte ska göras på samma sätt som avräkning för frihetsberövande.

När det gäller frågan om *vad* som ska kunna tillgodoräknas den dömde måste det beaktas att det villkorliga fängelsestraffet som huvudregel ska förenas med en tilläggssanktion och att villkorligheten i straffet – utöver laglydnad under prövotiden – ska förutsätta att den dömde fullgör den tilläggssanktion som har beslutats. Om beslutet om villkorlighet upphävs på grund av att den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning bedömer vi det som mest följdriktigt att det enda som kan räknas den dömde till godo är att delar av en tilläggssanktion har fullgjorts. Till skillnad från Påföljdsutredningen anser vi alltså inte att det bör göras någon avräkning för den del av prövotiden som har förflutit. Det gäller också i sådana fall där upphävandebeslutet grundas på att det, av något annat skäl än att den dömde har brutit mot sina skyldigheter, har visat sig att en samhällstjänst- eller övervaknings-

sanktion inte till väsentlig del kan fullgöras inom skälig tid. (En annan sak är att prövotiden är av avgörande betydelse för om återfall i brott ska kunna leda till upphävande av beslutet om villkorlighet, enligt vad vi föreslår i avsnitt 6.11.5.)

Mot den angivna bakgrunden föreslår vi en reglering som innebär att om den dömde har fullgjort delar av en samhällstjänst- eller övervakningssanktion, och detta skäligen bör tillgodoräknas honom eller henne, ska rätten i ett beslut om upphävande fastställa den tid som ska avräknas från fängelsestraffet med anledning av fullgörandet.

Som framgått ovan måste beslutet om tillgodoräknande grunda sig på en skälighetsbedömning där det inte blir fråga om någon matematisk exakthet. Det gäller inte minst när tilläggssanktionen har bestått i övervakning. Vår uppfattning är därför att den tid som fastställs inte bör anges i dagar utan i månader, vilket vi föreslår ska framgå av lagtexten.

Hur lång tid som ska avräknas får avgöras av domstolen efter omständigheterna i det enskilda fallet. När det gäller utförd samhällstjänst skulle den modell för reduktion vid undanröjande av villkorlig dom med samhällstjänst som har presenterats i den juridiska litteraturen, och som vi nyss har beskrivit, kunna tjäna som vägledning.[367] Utgångspunkten kan alltså vara att domstolen räknar om antalet timmar samhällstjänst enligt vad som är tänkt att gälla när samhällstjänst väljs som tilläggssanktion och antalet timmar bestäms (se avsnitt 6.7.4). Det skulle t.ex. innebära att om den dömde har fått ett villkorligt fängelsestraff på fyra månader med 100 timmar samhällstjänst och har utfört 40 av dessa när beslutet om villkorlighet ska upphävas avräknas två månader från fängelsestraffet. Om antalet utförda samhällstjänsttimmar i stället är färre än 40, men minst 20, skulle en månad kunna avräknas. Om den dömde har utfört ett färre antal timmar än 20 bör det som utgångspunkt inte anses skäligt att någon avräkning görs. Omvänt bör domstolen inte kunna göra en mer omfattande avräkning än att ett fängelsestraff på minst en månad kvarstår. Det innebär att även den som har utfört en stor andel av samhällstjänsttimmarna, men inte alla, riskerar att behöva avtjäna i vart fall en månads fängelse ovillkorligt, om han eller hon anses ha brutit mot sina skyldigheter på ett allvarligt sätt.

Om det i stället är en övervakningssanktion som delvis har fullgjorts bör den tid som avräknas bero på dels under hur lång tid som

[367] Se Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 145 f.

övervakningen har pågått, dels hur ingripande innehållet i övervakningen har varit. I linje med den modell som har presenterats i den juridiska litteraturen avseende undanröjande av skyddstillsyn skulle två månaders välskött övervakning kunna motsvara en månads fängelse.[368] Det skulle innebära att för den som har skött övervakningen under två månader avräknas en månad från fängelsestraffet. För den som t.ex. har skött övervakningen under sex månader avräknas tre månader. Det sagda bör gälla under förutsättning att den dömde har uppfyllt inte endast den kontaktskyldighet som alltid ska innefattas i en övervakningssanktion, utan även de föreskrifter eller andra villkor som Kriminalvården har beslutat i det enskilda fallet. Om den dömde har varit skyldig att underkasta sig helghemarrest eller andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten bör det också förutsättas att de inskränkningarna har efterlevts för att den dömde ska anses ha skött övervakningen under en viss tid. Om övervakningen har skötts under kortare tid än två månader bör det som utgångspunkt inte anses skäligt att någon avräkning görs.

Även om det som nu har sagts kan tjäna som utgångspunkt kan det i vissa fall också finnas skäl att beakta att en övervakningssanktion har haft ett särskilt ingripande innehåll. Det gäller inte minst om den dömde har deltagit i programverksamhet med ett stort antal mötestimmar på kort tid. Antalet genomförda mötestimmar bör då – under förutsättning att den dömde har skött övervakningen också i övrigt – ges i vart fall samma betydelse som antalet utförda timmar samhällstjänst bör ges enligt vad vi har angett ovan.

Hur stor avräkning som ska göras i en situation där den dömde har fått både en samhällstjänst- och en övervakningssanktion får avgöras av domstolen med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

I likhet med vad som angetts ovan beträffande utförd samhällstjänst bör domstolen inte heller när det gäller utförd övervakning kunna göra en mer omfattande avräkning än att ett fängelsestraff på en månad kvarstår. Någon bestämmelse om att rätten får besluta att straffet ska anses helt verkställt genom fullgörandet av en tilläggssanktion behövs inte enligt vår uppfattning. Om en samhällstjänst- eller övervakningssanktion har fullgjorts i den omfattningen att ett sådant beslut skulle vara motiverat har ju den dömde knappast på ett

[368] Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 175.

sådant allvarligt sätt brutit mot sina skyldigheter till följd av tilläggssanktionen att ett beslut, eller ens en talan, om upphävande blir aktuellt.

I avsnitt 6.10.1 föreslår vi att underlåtenhet att betala böter som tilläggssanktion till villkorligt fängelse i vissa fall ska kunna leda till att rätten, på talan av åklagare, undanröjer de böter som inte har betalats och förenar det villkorliga fängelsestraffet med samhällstjänst eller övervakning som tilläggssanktion. Om den dömde i en sådan situation har betalat en del av böterna före beslutet om undanröjande och ny tilläggssanktion, bör också detta kunna beaktas genom avräkning i samband med ett senare beslut om upphävande av villkorligheten, vilket vi föreslår ska framgå av lagtexten. Det gäller även om den nya tilläggssanktionen är samhällstjänst och rätten har tagit hänsyn till den delvisa bötesbetalningen vid bestämmande av antalet samhällstjänsttimmar (jfr avsnitt 6.10.1). Betalningen kan på så sätt få betydelse i två led. Det innebär dock inte att den kommer att räknas den dömde dubbelt till godo. Detta eftersom den utdömda strafflängden kvarstår och det som i slutändan kan tillgodoräknas den dömde i samband med upphävandet är betalningen som sådan och de samhällstjänsttimmar som faktiskt har utförts (med de begränsningar som har angetts ovan).

En annan situation där betalning av böter bör kunna tillgodoräknas den dömde genom avräkning är den att den dömde, förutom böter som tilläggssanktion, också har fått en samhällstjänst- eller övervakningssanktion och beslutet om villkorlighet upphävs med anledning av att den dömde inte har fullgjort samhällstjänsten eller övervakningen. Vi föreslår därför att det också framgår av lagtexten att avräkning kan ske om straffet utöver samhällstjänst eller övervakning är förenat med en skyldighet att betala dagsböter och böterna helt eller delvis har betalats.

Förslaget medför att domstolen kan behöva hämta in information från Polismyndigheten om hur stor del av bötesbeloppet som har flutit in. Den del av böterna som i den sistnämnda situationen inte är betald faller bort i och med upphävandet av beslutet om villkorlighet.

Exempel på hur beslut om upphävande med avräkning skulle kunna se ut finns i avsnitt 6.12.2.

6.10.7 Omhändertagande

Förslag: Om det uppkommer fråga om upphävande av ett beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt, eller att sådana åtgärder som vi har behandlat i avsnitt 6.10.2 ska beslutas, får övervakningsnämnden eller den domstol där talan om upphävande förs, om omständigheterna föranleder det, besluta att den dömde på lämpligt sätt ska omhändertas tills vidare. Ett sådant beslut ska omprövas så ofta det finns anledning till det.

Under de nyss angivna förutsättningarna får Kriminalvården besluta att tillfälligt omhänderta den dömde. Kriminalvårdens beslut gäller omedelbart och ska omprövas om det finns anledning till det. Övervakningsnämnden ska senast dagen därpå pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. Om nämnden inte fastställer beslutet inom den tiden, upphör det att gälla.

Ett omhändertagande får inte pågå längre än en vecka. Om det finns synnerliga skäl, får ett nytt beslut fattas om att den dömde ska vara omhändertagen ytterligare högst en vecka.

Är den dömde omhändertagen när domstolen upphäver beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt, får domstolen besluta att den dömde ska vara omhändertagen till dess beslutet får laga kraft.

Ett omhändertagande får inte pågå efter prövotidens utgång.

Nödvändiga följdändringar görs i 37 kap. 11 § och 38 kap. 6, 8, 9 och 12 §§ brottsbalken, 1, 8 och 17 §§ strafftidslagen (2018:1251), 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid, 49 kap. 5 § och 51 kap. 8 § rättegångsbalken samt i 19 § lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken. I vissa av dessa paragrafer görs även mindre ändringar av språklig och redaktionell natur.

Skälen för vårt förslag

Den nuvarande ordningen om omhändertagande av skyddstillsynsdömda

Av 28 kap. 11 § första stycket brottsbalken framgår att om det uppkommer fråga om att undanröja en skyddstillsyn eller att vidta en åtgärd som avses i 7 § samma kapitel, eller en åtgärd för att den dömde ska underkasta sig vård eller behandling, får övervakningsnämnden eller den domstol där talan om undanröjande förs, om omständig-

heterna föranleder det, besluta att den dömde på lämpligt sätt ska omhändertas tills vidare. Detsamma gäller om den dömde har undandragit sig övervakningen. Beslutet om omhändertagande ska omprövas så ofta det finns anledning till det.

Avseende villkorligt frigivna finns en snarlik bestämmelse i 26 kap. 22 § brottsbalken. Däremot har det inte ansetts motiverat att ha någon möjlighet att omhänderta den som dömts till villkorlig dom, eftersom villkorlig dom till skillnad från skyddstillsyn inte är förenad med övervakning.[369]

Ett omhändertagande innebär i praktiken att den dömde omhändertas genom polisens försorg och som regel förs till närmsta häkte eller polisarrest. Även om det inte formellt uttrycks att den dömde måste ha misskött sig för att ett omhändertagande ska vara aktuellt så förutsätter ett omhändertagande i praktiken att den dömde allvarligt brustit i sina skyldigheter. Omhändertagande är emellertid inte någon självständig sanktion, utan i första hand ett processuellt medel som kan användas när det uppkommer en fråga om att ingripa med en sanktion. Prövningen behöver dock inte nödvändigtvis mynna ut i att någon sanktion verkligen beslutas.[370]

I Kriminalvårdens handbok för övervakning anges att det förhållandet att hänsyn måste tas till proportionalitetsprincipen innebär att omhändertagande bara får beslutas om det verkligen finns anledning till det. Av handboken framgår vidare att omhändertagande främst blir aktuellt när den dömde antingen undandrar sig övervakningen eller bryter mot beslutade föreskrifter. Som exempel på det förstnämnda anges att den dömde uteblir från möten på frivården eller sammanträde i övervakningsnämnden, att den dömde beger sig till annan ort mer än tillfälligt och inte talar om för frivården var han eller hon befinner sig, eller att den dömde inte går att nå på grund av att korrekta kontaktuppgifter inte har lämnats. När det gäller brott mot beslutade föreskrifter anges den vanligaste situationen vara larm vid elektronisk övervakning av en vistelseföreskrift.[371]

Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet har konstaterat att övervakningsnämnderna beslutar om omkring 3 000 omhändertaganden per år, varav lite drygt hälften verkställs.[372]

---

[369] Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 28 kap. 11 §.
[370] Se prop. 1982/83:85 s. 95 samt Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 117 ff.
[371] Se Kriminalvårdens handbok för övervakning, s. 117 ff.
[372] Se SOU 2024:48 s. 299.

Sedan 2022 (prop. 2021/22:193) gäller, enligt 28 kap. 11 § andra stycket, att Kriminalvården får besluta om tillfälligt omhändertagande om förutsättningarna för att övervakningsnämnden ska kunna besluta om omhändertagande är uppfyllda. Ett sådant beslut gäller omedelbart och ska omprövas om det finns anledning till det. Övervakningsnämnden ska senast dagen därpå pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. Om nämnden inte fastställer beslutet inom den tiden, upphör det att gälla. Ett tillfälligt omhändertagande ska alltså omprövas dagen efter beslutet, oavsett veckodag. Det innebär att prövningen kan komma att behöva göras en lördag, söndag eller helgdag (se 2 § lagen [1930:173] om beräkning av lagstadgad tid).

Av förarbetena till regleringen om tillfälligt omhändertagande framgår att Kriminalvården hade pekat på att myndigheten, för att möjliggöra en snabb reaktion med reella möjligheter att vidta lämpliga åtgärder vid misskötsamhet, måste få möjlighet att besluta om omhändertagande eller att övervakningsnämnden måste finnas tillgänglig dygnet runt för att kunna fatta sådana beslut. I propositionen anfördes att regeringen tidigare hade konstaterat att det är mycket angeläget att det finns förutsättningar för en snabb och tydlig reaktion när ett brott mot villkoren för en frivårdspåföljd konstateras (prop. 2020/21:85 s. 43–44). Det framhölls att övervakning och kriminalvård i frihet till stor del bedrivs under ledning av Kriminalvården och att myndigheten också har anförtrotts alltmer beslutanderätt i angränsande frågor, bl.a. när det gäller misskötsamhet. Med hänvisning till lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll konstaterades vidare att Kriminalvården redan fattade beslut som liknar omhändertagande. Därtill anförde regeringen att det är Kriminalvården som har bäst kunskap om den dömde och om hans eller hennes aktuella förhållanden. Vad gäller de organisatoriska förutsättningarna noterades att Kriminalvården, till skillnad från övervakningsnämnderna, har personal som är i tjänst dygnet runt. Det konstaterades därtill att Kriminalvården också har vana att fatta brådskande beslut.[373]

Det kan nämnas att under remitteringen av lagförslaget hade *Svea hovrätt* och *Malmö tingsrätt* föreslagit att tidsfristen för överprövning skulle förtydligas genom att det i lagtext anges att denna ska ske inom 24 timmar från Kriminalvårdens beslut om tillfälligt omhändertagande. Regeringen ansåg dock att tidsfristen för överpröv-

[373] Se prop. 2021/22:193 s. 15 ff.

ning borde vara ”dagen därpå”. Att prövningen ska göras ”dagen därpå” innebär att nämnden har det kommande dygnet på sig att fatta beslut, medan en tidsgräns på 24 timmar i de flesta fall hade förkortat den redan korta fristen för övervakningsnämndens prövning.[374]

I propositionen gjordes också utförliga uttalanden om hur en reglering om tillfälligt omhändertagande skulle förhålla sig till grundläggande fri- och rättigheter enligt bl.a. regeringsformen och Europakonventionen. Regeringen bedömde att rätten för Kriminalvården att fatta beslut om att tillfälligt omhänderta den som bryter mot de villkor som gäller efter en dom på skyddstillsyn inte skulle gå längre än vad som är nödvändigt. Den föreslagna regleringen ansågs därför vara en godtagbar och proportionerlig inskränkning i skyddet mot frihetsberövanden enligt regeringsformen. Vidare konstaterade regeringen att det inte finns något konventionshinder mot att Kriminalvården fattar beslut om frihetsberövanden under förutsättning att det också finns möjlighet till en domstolsprövning.[375]

Ett omhändertagande får inte pågå längre än en vecka, men det får fattas ett nytt beslut om att den dömde ska vara omhändertagen ytterligare högst en vecka om det finns synnerliga skäl (28 kap. 11 § tredje stycket). Enligt vad som har angetts i förarbetena torde synnerliga skäl i allmänhet föreligga om den dömde har återfallit i missbruk eller om det alternativa straff som angetts i domen på skyddstillsyn avser en betydande tid.[376]

Är den dömde omhändertagen när domstolen meddelar beslut att skyddstillsynen ska undanröjas, får domstolen besluta att den dömde ska vara omhändertagen till dess beslutet får laga kraft (28 kap. 11 § fjärde stycket). I förarbetena har det framhållits att förordnanden av det slaget inte bör meddelas rutinmässigt utan bara när det finns skäl för det, exempelvis om det finns risk för att den dömde återfaller i allvarligt missbruk eller om det finns skäl att anta att han eller hon kommer att undandra sig verkställigheten av det beslutade fängelsestraffet.[377]

Ett omhändertagande får inte pågå efter prövotidens utgång (28 kap. 11 § femte stycket).

Regler om förfarandet när det gäller omhändertagande finns i 37 respektive 38 kap. brottsbalken. Domstolar, övervakningsnämnder

[374] Se a. prop. s. 19.
[375] Se a. prop. s. 19 ff.
[376] Se prop, 1986/87:106 s. 76.
[377] Se a. prop. s. 77.

och Kriminalvården har rätt att få handräckning av Polismyndigheten när den dömde ska omhändertas (38 kap. 12 § brottsbalken).

Tiden för omhändertagande enligt 28 kap. 11 § har betydelse för beräkning av strafftiden, vilket framgår av 8 och 17 §§ strafftidslagen (2018:1251) och 2 § lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande.

Av 19 § lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken framgår att en omhändertagen person i vissa avseenden är att anse som häktad.

Påföljdsutredningens förslag om omhändertagande

Påföljdsutredningen konstaterade att det även i ett reformerat system med villkorligt fängelse bör finnas möjlighet att omhänderta den som kan bli föremål för åtgärder med anledning av bristande verkställighet. Särskilt angeläget angavs det vara att omhändertagande kan beslutas i situationer där den dömde inte alls inställer sig hos Kriminalvården och det därmed inte går att etablera en kontakt för att vidta de åtgärder som är nödvändiga med hänsyn till den bristande verkställigheten. Omhändertagande angavs dock även i andra situationer kunna behöva tillgripas för att underlätta genomförandet av tilläggssanktionen. Påföljdsutredningen bedömde att möjligheten till omhändertagande i huvudsak borde motsvara vad som enligt den befintliga regleringen gällde för skyddstillsyn. Eftersom det villkorliga fängelsestraffet inte skulle innefatta något allmänt krav på skötsamhet från den dömdes sida ansåg utredningen dock att det inte skulle finnas förutsättningar att omhänderta den dömde för att han eller hon bedöms vara i behov av stöd och hjälp för att komma till rätta med sin livssituation.[378]

Vidare föreslog Påföljdsutredningen att Kriminalvården skulle ges möjlighet att tillfälligt omedelbart omhänderta den dömde, på ett sätt som liknar vad som numera gäller enligt 28 kap. 11 § andra stycket brottsbalken. Regleringen i den delen skulle dock endast vara tillämplig i fråga om villkorliga fängelsestraff som förenats med hemarrest eller kontraktsvård. Som skäl för det förslaget anfördes att dessa båda tilläggssanktioner utgör ett ”sista steg” på vägen mot ett ovillkorligt fängelsestraff. Vidare noterade utredningen att när det gäller IÖV har Kriminalvården möjlighet att bestämma att beslutet om

[378] Se SOU 2012:34, band 2, s. 579.

verkställighet utanför anstalt tills vidare inte ska gälla. Möjligheten till omedelbart överförande till anstalt vid misskötsamhet angavs ha bidragit till att upprätthålla trovärdigheten för IÖV som verkställighetsform för kortare fängelsestraff. Påföljdsutredningen anförde att för att hemarrest ska anses utgöra en trovärdig och tillräckligt ingripande tilläggssanktion även i förhållandevis flagranta återfallssituationer, bör det rimligen finnas motsvarande möjlighet för det fall att den dömde brister i verkställigheten av hemarrest. Det angavs också på motsvarande sätt behöva finnas en möjlighet att omedelbart frihetsberöva den som dömts till villkorligt fängelse med kontraktsvård, om han eller hon brister i verkställigheten av kontraktsvården på ett sådant sätt att det kan bli aktuellt att besluta att fängelsestraffet ska verkställas i anstalt.[379]

När det gäller längden av ett omhändertagande föreslog Påföljdsutredningen att regleringen skulle motsvara vad som gäller enligt de befintliga bestämmelserna om omhändertagande av skyddstillsynsdömda (28 kap. 11 § tredje stycket brottsbalken).[380] Utredningen föreslog också en reglering som motsvarar 28 kap. 11 § fjärde stycket avseende rättens möjlighet att besluta om fortsatt omhändertagande till dess att beslutet om verkställighet i kriminalvårdsanstalt vinner laga kraft.[381]

Förutsättningar för omhändertagande i det påföljdssystem som vi föreslår

I likhet med Påföljdsutredningen bedömer vi att det även i ett reformerat system med villkorligt fängelse bör finnas möjlighet att omhänderta den som kan bli föremål för åtgärder med anledning av brister i fullgörandet av tilläggssanktioner. Vi delar också Påföljdsutredningens bedömning att möjligheten till omhändertagande i huvudsak bör motsvara vad som enligt dagens reglering gäller för skyddstillsynsdömda, men att ett omhändertagande inte bör kunna grundas endast på att den dömde bedöms vara i behov av stöd och hjälp för att komma till rätta med sin livssituation. Detta eftersom det villkorliga fängelsestraffet, till skillnad från dagens skyddstillsyn, inte ska vara förenat med något allmänt krav på skötsamhet.

[379] Se a.a., s. 580 f.
[380] Se a.a., s. 581 f.
[381] Se SOU 2012:34, band 1, s. 56.

Mot den bakgrunden föreslår vi en bestämmelse som anger att om det uppkommer fråga om upphävande av ett beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt, eller att sådana åtgärder som vi har behandlat i avsnitt 6.10.2 ska beslutas, får övervakningsnämnden, om omständigheterna föranleder det, besluta att den dömde på lämpligt sätt ska omhändertas tills vidare. Samma möjlighet föreslås gälla för den domstol där talan om upphävande förs. I båda fallen ska beslutet om omhändertagande omprövas så ofta det finns anledning till det.

Den föreslagna bestämmelsen är alltså inte begränsad till villkorligt fängelse med övervakning som tilläggssanktion, utan den kan tillämpas också vid brister i fullgörandet av en samhällstjänstsanktion. Det kan i och för sig antas att personer som döms till villkorligt fängelse med samhällstjänst i allmänhet lever under så pass välordnade förhållanden att de sällan kommer behöva omhändertas. Ett sådant behov skulle dock kunna uppstå om Kriminalvården inte får kontakt med den dömde eller om han eller hon inte inställer sig till myndigheten efter kallelse. Det skulle också kunna bli aktuellt med omhändertagande om den som har fått en samhällstjänstsanktion uteblir från sammanträden i övervakningsnämnden.

I lagen om villkorligt fängelse bör det föreskrivas att om Kriminalvården bedömer att övervakningsnämnd eller domstol bör fatta beslut om omhändertagande, ska Kriminalvården utan dröjsmål anmäla frågan till nämnden eller, om talan har väckts vid domstol, till åklagare (se författningsförslaget och författningskommentaren till 4 kap. 4 § lagen om villkorligt fängelse).

Omedelbart omhändertagande

Som framgått ovan har Kriminalvården genom lagstiftning som trädde i kraft 2022 (prop. 2021/22:193) getts rätt att fatta beslut om att tillfälligt omhänderta den som bryter mot de villkor som gäller efter en dom på skyddstillsyn. Kriminalvårdens beslut gäller omedelbart och övervakningsnämnden ska senast dagen därpå pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. Av redogörelsen ovan framgår också att Påföljdsutredningen föreslog en liknande reglering, vilken dock endast skulle vara tillämplig om det villkorliga fängelsestraffet var förenat med hemarrest eller kontraktsvård.

Av de ovan redovisade skälen som regeringen anförde till stöd för att Kriminalvården skulle ges möjlighet att besluta om tillfälligt omhändertagande av skyddstillsynsdömda är vår uppfattning att Kriminalvården bör ha motsvarande möjlighet när det gäller den som har dömts till villkorligt fängelse. Om det uppkommer fråga om upphävande av ett beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt, eller att sådana åtgärder som vi har behandlat i avsnitt 6.10.2 ska beslutas, bör alltså Kriminalvården få besluta att tillfälligt omhänderta den dömde. Inte heller den möjligheten bör begränsas endast till övervakning som tilläggssanktion, även om det kan antas att det praktiska tillämpningsområdet för tillfälligt omhändertagande av den som har fått en samhällstjänstsanktion kommer vara begränsat.

I likhet med vad som i dag gäller enligt 28 kap. 11 § andra stycket brottsbalken bör det föreskrivas att Kriminalvårdens beslut gäller omedelbart och att det ska omprövas om det finns anledning till det. Det bör också på motsvarande sätt som i dag framgå av lagtexten att övervakningsnämnden senast dagen därpå ska pröva om beslutet ska fortsätta att gälla samt att om nämnden inte fastställer beslutet inom den tiden, upphör det att gälla. Vidare bör det i lagen om villkorligt fängelse föreskrivas att Kriminalvårdens beslut om omhändertagande omedelbart ska underställas övervakningsnämnd (se författningsförslaget och författningskommentaren till 4 kap. 5 § lagen om villkorligt fängelse).[382]

Omhändertagandets längd m.m.

Eftersom ett beslut om omhändertagande innebär att den dömde frihetsberövas i avvaktan på vidare förordnande bör omhändertagandet vara begränsat i tid. I likhet med vad som i dag gäller enligt 28 kap. 11 § tredje stycket brottsbalken bör huvudregeln vara att ett omhändertagande inte får pågå längre än en vecka. Omhändertagandet bör dock även fortsättningsvis kunna förlängas med högst en vecka om det finns synnerliga skäl.

Är den dömde omhändertagen när domstolen upphäver beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt, bör domstolen få besluta

[382] Som vi har noterat i avsnitt 6.9.21 får den beslutsordning som vi föreslår här ses över vid en eventuell översyn av systemet med övervakningsnämnder.

att den dömde ska vara omhändertagen till dess beslutet får laga kraft (jfr 28 kap. 11 § fjärde stycket).

Ett omhändertagande bör inte få pågå efter prövotidens utgång (jfr 28 kap. 11 § femte stycket).

Följdändringar

Som en följd av våra förslag ovan föreslår vi ändringar i bestämmelserna om förfarandet i 37 kap. 11 § brottsbalken samt i 38 kap. 6, 8 och 9 §§ samma balk, så att de kan tillämpas på motsvarande sätt på den nya regleringen (se författningsförslaget till de paragraferna).[383]

För att ett beslut om omhändertagande ska kunna verkställas kan det även fortsättningsvis behövas handräckning av Polismyndigheten. Vi föreslår därför också en följdändring i 38 kap. 12 § brottsbalken (se författningsförslaget till den paragrafen).

Även i 1, 8 och 17 §§ strafftidslagen, 2 § lagen om beräkning av lagstadgad tid, 49 kap. 5 § och 51 kap. 8 § rättegångsbalken samt 19 § lagen om införande av nya rättegångsbalken föreslår vi följdändringar (se författningsförslaget till de paragraferna).

Vi föreslår också följdändringar i förordningen (2007:1174) med instruktion för övervakningsnämnderna och förordningen (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. Förslaget innebär att bestämmelserna om övervakningsnämndernas beredskap i nuvarande 2 kap. 9 a–9 e §§ förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder och 5–9 §§ förordningen om intensivövervakning med elektronisk kontroll, med viss modifiering, flyttas till förordningen med instruktion för övervakningsnämnderna. Dock föreslås också ett tillägg om beredskap för att pröva om ett beslut om omhändertagande enligt 26 kap. 22 § första stycket eller 27 kap. 11 § första stycket brottsbalken ska upphöra att gälla. (Se författningsförslaget till 1 a–1 c §§ förordningen med instruktion för övervakningsnämnderna.)

Förslaget i sistnämnda avseende är föranlett av att Kriminalvården har pekat på att det finns ett behov av att kunna häva omhändertaganden – även om de har fastställts av övervakningsnämnden – så snart som möjligt, för att inte belasta häkten och arrester i onödan. Enligt myndigheten räcker det ofta att man t.ex. överlämnat kallelse

[383] Ibid.

till sammanträde så kan den dömde försättas på fri fot. Tillfälliga omhändertaganden som inte fastställs av övervakningsnämnden torde Kriminalvården kunna häva själva.

6.11 Ny påföljdsbestämning efter tidigare dom

6.11.1 Huvuddragen i den nuvarande ordningen behålls

Förslag: Reglerna i 34 kap. brottsbalken ska vara tillämpliga om den tidigare påföljden var fängelse eller en särskild ungdomspåföljd enligt 32 kap. brottsbalken. Begreppet ”en särskild ungdomspåföljd enligt 32 kap. brottsbalken” ersätter uppräkningen av dessa påföljder i 1 § första stycket, 3 § andra stycket och 6 § första stycket. Till följd av att skyddstillsynspåföljden avskaffas upphävs 7 §.

Bedömning: Regleringen av påföljdsbestämning efter tidigare dom bör även fortsättningsvis bygga på en åtskillnad mellan ny och nyupptäckt brottslighet. Även i övrigt bör den nuvarande ordningen så långt som möjligt upprätthållas.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Huvuddragen i den nuvarande regleringen bör behållas

När en domstol ska bestämma påföljd för brott som begåtts före det att en påföljd som tidigare har dömts ut är helt verkställd måste den förhålla sig till den tidigare utdömda påföljden. Det gäller oavsett om den tillkommande brottsligheten är begången före eller efter den tidigare domen. Regler om detta finns i 34 kap. brottsbalken. Dessa har behandlats närmare i avsnitt 5.2.4.

Reglerna fick sin nuvarande utformning den 1 juli 2016 efter en tämligen genomgripande omarbetning av kapitlet (prop. 2015/16:151). Syftet med reformen var dels att förenkla och förtydliga regelverket, dels att göra regleringen mer konsekvent när det gäller hur brott som utgör återfall behandlas.

Förändringarna innebar bl.a. att domstolen som huvudregel ska bestämma en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten. Möjligheten att bestämma att en tidigare dom ska omfatta också tillkom-

mande brottslighet, s.k. konsumtionsdom, eller att undanröja en utdömd påföljd och bestämma ny gemensam påföljd för den samlade brottsligheten ska numera alltså bara användas i undantagsfall. En grundtanke var här att varje påföljd som utgångspunkt ska verkställas på det sätt som förutsattes vid domstillfället.[384]

Vidare gjordes en uttrycklig och principiell skillnad mellan brott begångna före en tidigare dom (nyupptäckt brottslighet), och brott begångna efter en tidigare dom men innan påföljden helt har verkställts eller annars upphört (ny brottslighet). Förändringarna i denna del gick sammanfattningsvis ut på att ny brottslighet konsekvent behandlas enligt de principer som gäller för återfall i brott, medan nyupptäckt brottslighet i stället hanteras enligt de principer som gäller för flerfaldig brottslighet. Det innebär bl.a. att det sedan reformen endast är vid nyupptäckt brottslighet som konsumtionsdom kan komma i fråga. Likaså är det endast vid sådan brottslighet som gemensam straffmätning ska tillämpas.

En annan nyhet som tillkom genom 2016 års reform var att reglerna i 34 kap. brottsbalken gjordes tillämpliga också i de fall då den tidigare utdömda påföljden var ungdomstjänst eller ungdomsvård. När ungdomsövervakning senare infördes som påföljd gjordes reglerna tillämpliga även när en sådan påföljd tidigare dömts ut (prop. 2019/20:118).

2016 års reform av 34 kap. brottsbalken byggde i allt väsentligt på förslag som lämnades av Påföljdsutredningen i betänkandet *Nya påföljder* (SOU 2012:34). Liksom vi föreslog Påföljdsutredningen att villkorlig dom och skyddstillsyn skulle ersättas med ett system med villkorligt fängelse, men som redan framgått kom förslaget aldrig att genomföras i denna del. De föreslagna förändringarna av 34 kap. brottsbalken och därmed sammanhängande regler bröts dock ut från utredningens förslag och genomfördes i princip inom ramen för gällande system, dvs. i förhållande till befintliga påföljder. Det betyder att regleringen i 34 kap. brottsbalken till sin grundläggande utformning i och för sig är väl förenlig med ett system med villkorligt fängelse, men att regleringen nu behöver anpassas efter ett sådant system.

Vi anser följaktligen att huvuddragen i den nuvarande regleringen kan och – så långt som möjligt – bör upprätthållas. Till grund för det ställningstagandet ligger också att grundtankarna bakom reformen enligt vår mening har goda skäl för sig och att det eftersträvade ända-

[384] Se a. prop. s. 35 f.

målet – att få till stånd en tydlig och enkel reglering samt en mer konsekvent behandling av återfall – i allt väsentligt får sägas ha uppnåtts. Därtill är den ordning som etablerades genom reformen numera väl inarbetad och synes över lag fungera bra. Några mer genomgripande förändringar av denna är alltså inte påkallade.

Av det anförda följer att ordningen för ny påföljdsbestämning efter tidigare dom även fortsättningsvis bör bygga på en åtskillnad mellan å ena sidan ny brottslighet, som behandlas enligt de principer som gäller för återfall, och å andra sidan nyupptäckt brottslighet, där reglerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet tillämpas. Som påtalades i förarbetena till 2016 års reform motiveras det senare av att det i dessa fall kan bero på tillfälligheter att all brottslighet inte har prövats i ett sammanhang och kommit att omfattats av en gemensam påföljd. Den tilltalade bör därför inte hamna i ett sämre läge på grund av att prövningen sker uppdelat i olika rättegångar.[385] Dessa skäl gör sig inte mindre gällande i det system som vi nu föreslår. Samtidigt bör noteras att denna skillnad i behandlingen av ny och nyupptäckt brottslighet kommer att minska till följd av de ändringar av reglerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet som vi föreslår (se kap. 10).

Det anförda innebär också att vår utgångspunkt är att kvarstående befintliga påföljder ska behandlas på samma sätt som i dag och att det villkorliga fängelsestraffet så långt som möjligt ska inordnas under det nuvarande regelverket. Med andra ord strävar vi efter att undvika en särreglering av villkorligt fängelse. Våra fortsatta överväganden i denna del kommer därför i huvudsak att ta sikte på tillämpningen av reglerna – och det eventuella behovet av undantag – när den tidigare/och eller nya påföljden är villkorligt fängelse.

Det kan avslutningsvis noteras att Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet i sitt betänkande *Ett ändamålsenligt samhällsskydd – vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen* (SOU 2024:48) har föreslagit att en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd benämnd säkerhetsstraff ska införas och att det i 34 kap. brottsbalken ska finnas vissa särskilda regler för denna påföljd. Utredningen har också föreslagit vissa ändringar av reglerna om förverkande av villkorligt medgiven frihet. Ett genomförande av dessa förslag torde inte på något nämnvärt sätt inverka på de förslag till ändringar av 34 kap. som vi nu lägger fram.

[385] Se prop. 2015/16:151 s. 38 och 55.

Anpassningar av tillämpningsområdet och språkliga ändringar

Bestämmelserna i 34 kap. brottsbalken gäller i dag, enligt vad som framgår av 1 §, om den tidigare påföljden är fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning eller sluten ungdomsvård. Som en följd av att villkorlig dom och skyddstillsyn utgår ur systemet bör regleringen ändras så att den, förutom i ungdomspåföljdsfallen, blir tillämplig endast om den tidigare påföljden är fängelse. En sådan formulering täcker såväl villkorliga som ovillkorliga fängelsestraff. Vidare bör 7 §, som innehåller en särskild bestämmelse om skyddstillsyn i förening med fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, upphävas.

För att förenkla läsningen av 1 § bör den uppräkning som görs i paragrafens första stycke av de olika ungdomspåföljderna – som numera är ganska många – ersättas med samlingsbegreppet ”en särskild ungdomspåföljd enligt 32 kap.”. Av samma skäl bör motsvarande ändringar göras i 3 § andra stycket och 6 § första stycket. Någon förändring i sak är i dessa delar inte avsedd.

I vilken mån det i övrigt finns skäl att anpassa regleringen till ett system med villkorligt fängelse diskuteras i det följande och då i relation till de olika handlingsalternativ som står till buds för domstolen när bestämmelserna i 34 kap. är tillämpliga. En större förändring som under alla förhållanden kommer att vara nödvändig är att införa regler om upphävande av beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt. Också denna fråga behandlas i det följande.

6.11.2 Ny påföljd som huvudregel

Bedömning: Även när den tidigare påföljden är villkorligt fängelse ska huvudregeln vara att en ny påföljd bestäms. Om brottslighetens är nyupptäckt ska straffets längd, på motsvarande sätt som i dag, bestämmas med tillämpning av reglerna om straffmätningen av flerfaldig brottslighet. Det ska gälla oavsett det nya straffet är villkorligt eller ovillkorligt.

Skälen för vår bedömning

Den nuvarande ordningen

Som redan framgått gäller i dag som huvudregel att domstolen ska bestämma en ny påföljd för tillkommande brottslighet, oavsett om denna är ny eller nyupptäckt. Detta framgår av 34 kap. 1 § första stycket brottsbalken. När domstolen tillämpar bestämmelsen kvarstår den tidigare utdömda påföljden oförändrad.

När rätten dömer till en ny påföljd för ett nyupptäckt brott ska den, enligt 34 kap. 2 §, iaktta att påföljderna tillsammans inte överstiger vad som skulle ha dömts ut för den samlade brottsligheten. Rätten får då döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet. Av bestämmelsen följer att straffvärdebedömningen i dessa fall ska avse den samlade brottsligheten och ske i enlighet med vad som anges i 29 kap. 1 § och principerna för straffmätning vid flerfaldig brottslighet. Om ett fängelsestraff ska dömas ut, ska domstolen alltså ta hänsyn till vad straffets längd skulle ha blivit om domstolen haft att på en gång bestämma straffet både för de brott som prövas i det aktuella målet och de brott som det har dömts för i den eller de tidigare domar som ska beaktas. I allmänhet innebär det att ett fängelsestraff som döms ut med tillämpning av 34 kap. 2 § blir lägre än vad det skulle ha blivit om den bestämmelsen inte hade varit tillämplig.[386] Regeln omfattar dock inte bara fängelsestraff, utan även alla frivårdspåföljder. Hur de frivårdande påföljderna och de olika föreskrifter som kan förekomma ska bedömas får, enligt vad som anges i förarbetena, bedömas i det enskilda fallet.[387]

Undantag från huvudregeln om att en ny påföljd ska bestämmas finns i 3 och 4 §§. I dessa bestämmelser anges förutsättningarna för att meddela en s.k. konsumtionsdom – dvs. att besluta att den tidigare utdömda påföljden ska avse också den tillkommande brottsligheten – och för att undanröja den tidigare utdömda påföljden och döma till en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten.

Ytterligare ett undantag finns i 1 § tredje stycket. Där framgår att en konsumtionsdom är den enda möjligheten när den dömde undergår fängelse på livstid.

[386] Se ”GPS-puckarna” NJA 2020 s. 703 p. 27.
[387] Se prop. 2015/16:151 s. 56.

Ny påföljd för tillkommande brott bör vara huvudregeln även när den tidigare påföljden är villkorligt fängelse

Som nämnts i föregående avsnitt bygger huvudregeln om att det ska bestämmas en ny påföljd för tillkommande brottslighet på tanken att varje påföljd som utgångspunkt ska verkställas på det sätt som förutsattes vid domstillfället. I propositionen anfördes att en sådan ordning både har ett principiellt och pedagogiskt värde på det sättet att det blir tydligt att påföljden är en konsekvens av det begångna brottet.[388] Detta skäl gör sig inte mindre gällande i det system med villkorligt fängelse som vi föreslår. Som framgått av det föregående (se särskilt avsnitt 6.2.2 och 6.3) syftar det villkorliga fängelsestraffet bl.a. till att på ett tydligare sätt än dagens icke frihetsberövande påföljder förmedla det klander som brottet förtjänar. En ordning som ger utrymme för en mer extensiv användning av konsumtionsdom eller undanröjande av den tidigare påföljden riskerar enligt vår mening att undergräva den funktionen.

När det gäller undanröjandemöjligheten kan dessutom tilläggas att denna till sina verkningar ligger ganska nära de som uppkommer vid ett upphävande av ett beslut om att straffet ska vara villkorligt. Om den tidigare påföljden är villkorligt fängelse ligger det i sakens natur att tillkommande brottslighet – i det fall den är ny och därmed utgör ett återfall – bör föranleda en tillämpning av det senare institutet snarare än ett undanröjande av straffet. Om brottsligheten är nyupptäckt kan det å andra sidan ifrågasättas om den, utan att det finns några särskilda skäl för det, bör få konsekvenser som liknar dem som följer av ett upphävande. Följaktligen ligger det om något närmare till hands att begränsa möjligheterna till undanröjande när den tidigare påföljden är villkorligt fängelse än att utvidga dem (se vidare avsnitt 6.11.4). Under alla förhållanden finns det ingen anledning att överväga någon annan huvudregel än att en ny påföljd ska bestämmas i dessa fall.

Av det anförda följer att den nuvarande huvudregeln om ny påföljd vid tillkommande brottslighet bör gälla även när den tidigare påföljden är villkorligt fängelse. Om den tillkommande brottsligheten har begåtts före en dom på villkorligt fängelse eller efter en sådan dom men innan straffet till fullo har verkställts blir utgångspunkten alltså att en ny påföljd ska bestämmas. Enligt vad vi föreslår

[388] Se a. prop. s. 35 f.

i avsnitt 6.4.5 ska ett villkorligt fängelsestraff i princip anses till fullo verkställt vid prövotidens utgång.

Den närmare tillämpningen i dessa fall – och i vilken mån det finns anledning att göra avsteg från huvudregeln – diskuteras i det följande. Behovet av avsteg kan variera beroende på dels vad påföljden för den tillkommande brottsligheten bör bestämmas till, dels om brottsligheten är ny eller nyupptäckt. Det sistnämnda förhållandet är också av betydelse för hur det nya straffets längd ska bestämmas.

Den tidigare påföljden är villkorligt fängelse och den tillkommande brottsligheten föranleder också villkorligt fängelse

När en ny påföljd bestäms för den som tidigare dömts till villkorligt fängelse kommer det tidigare utdömda villkorliga fängelsestraffet att stå kvar oförändrat. Om domstolen, med tillämpning av reglerna i det föreslagna 28 kap. brottsbalken, finner att ett villkorligt fängelsestraff ska dömas ut även för den tillkommande brottsligheten kan den dömde följaktligen bli underkastad parallella prövotider såväl som parallella tilläggssanktoner. Att den dömde på detta sätt kan bli föremål för konkurrerande sanktioner kan visserligen medföra vissa praktiska svårigheter på verkställighetsstadiet. Motsvarande svårigheter uppstår och hanteras dock även inom ramen för dagens system, t.ex. när någon som verkställer en tidigare utdömd skyddstillsyn på nytt döms till en sådan påföljd. Dessa svårigheter ger därför inte tillräckliga skäl för att göra avsteg från huvudregeln om ny påföljd i dessa fall.

Liksom i andra fall bör huvudregeln om ny påföljd gälla oavsett om den tillkommande brottsligheten är ny eller nyupptäckt. Om det är fråga om ny brottslighet kan straffet för denna mätas ut på vanligt sätt. Rör det sig i stället om nyupptäckt brottslighet blir bestämmelsen i 34 kap. 2 § tillämplig, enligt vilken domstolen ska iaktta att påföljderna tillsammans inte överstiger vad som skulle ha dömts ut för den samlade brottsligheten. Det kan här noteras att bestämmelsen även i dag ska tillämpas också i sådana fall där såväl den tidigare som den nya påföljden är av icke frihetsberövande slag. Detta kan många gånger vara förenat med svårigheter, eftersom dagens frivårdspåföljder inte på samma sätt som det villkorliga fängelsestraffet är mätbara. Införandet av villkorligt fängelse kan således förväntas förenkla tillämpningen av bestämmelsen i motsvarande fall.

Av bestämmelsen följer att längden på ett villkorligt fängelsestraff för ett nyupptäckt brott bör anpassas så att den tillsammans med längden på straffet för den tidigare brottsligheten motsvarar vad som hade dömts ut som gemensamt straff om den samlade brottsligheten hade varit föremål för gemensam prövning. Från den tänkta gemensamma strafflängden får domstolen således dra av längden på det tidigare straffet och för den tillkommande brottsligheten döma ut den strafftid som återstår. Ingripandegraden i den valda tilläggssanktionen bör sedan bestämmas med utgångspunkt i denna tid, dvs. utifrån det utdömda straffets längd. Följande exempel kan illustrera det sagda.

> A döms till villkorligt fängelse i åtta månader med 180 timmar samhällstjänst. En tid därefter döms A för ett nyupptäckt brott, som i sig ger skäl för villkorligt fängelse i tre månader med samhällstjänst. Domstolen gör bedömningen att straffet för den samlade brottsligheten (dvs. både brotten i den tidigare domen och det nyupptäckta brottet) skulle ha uppgått till tio månader. A ska då dömas till villkorligt fängelse i (10 – 8 =) två månader för det nyupptäckta brottet. I enlighet med vad som anförts ovan och våra överväganden i avsnitt 6.7.4 bör straffet förenas med samhällstjänst i 60 timmar.
>
> B döms till villkorligt fängelse i sex månader med 100 dagsböter. En tid därefter döms B för ett nyupptäckt brott, som i sig ger skäl för villkorligt fängelse i fyra månader med samhällstjänst. Domstolen gör bedömningen att straffet för den samlade brottsligheten skulle ha uppgått till nio månader. Därmed ska villkorligt fängelse i (9 – 6 =) tre månader dömas ut för det nyupptäckta brottet. I enlighet med vad som anförts ovan och våra överväganden i avsnitt 6.7.4 bör straffet förenas med samhällstjänst i 80 timmar.

En annan lösning, som förordades av Påföljdsutredningen, skulle kunna vara att bestämma tilläggssanktionen i relation till det gemensamma straffets längd med avdrag för ”värdet” av den tilläggssanktion som beslutats i den tidigare domen.[389] En sådan ordning ter sig visserligen följdriktig, men är samtidigt mer komplicerad och kan dessutom svårligen tillämpas när domstolen förenar det nya straffet med en tilläggssanktion av annat slag än den som tidigare valts. Av Påföljdsutredningens överväganden framgår också att domstolen i sådana fall skulle behöva falla tillbaka på den av oss förordade metoden.[390] Enligt vår mening bör denna i stället användas genomgående.

[389] Se SOU 2012:34, band 2, s. 320 f.
[390] Ibid.

Avslutningsvis kan uppmärksammas att exemplen ovan bygger på att straffvärdet kommer att bli lägre vid en gemensam straffmätning än om den tillkommande brottsligheten bedöms oberoende av den tidigare. Men som påpekats i avsnitt 6.11.1 kommer de förändringar av straffmätningen av flerfaldig brottslighet som vi föreslår att medföra att resultatet i många fall blir detsamma, eftersom dessa i vissa fall kommer att innebära en kumulation av straffvärdet för de enskilda brotten. Bestämmelsen i 34 kap. 2 § brottsbalken kommer därmed att få en minskad betydelse i det system som vi föreslår.

Det tidigare straffet är villkorligt fängelse och den tillkommande brottsligheten föranleder ovillkorligt fängelse

Om det inte finns förutsättningar att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt ska det, enligt vad som beskrivs närmare i avsnitt 6.6, dömas ut ett ovillkorligt fängelsestraff för brottsligheten i fråga. Har brottsligheten begåtts före en dom på villkorligt fängelse eller under prövotiden efter en sådan dom bör straffet även här som huvudregel dömas ut såsom en ny påföljd. Också i detta fall kommer det tidigare utdömda villkorliga fängelsestraffet då att ligga kvar för att verkställas på det sätt som förutsattes vid domstillfället.

Om den tillkommande brottsligheten är nyupptäckt ska, på motsvarande sätt som beskrivits ovan, bestämmelsen i 34 kap. 2 § tillämpas. Det ovillkorliga straffets längd bör då anpassas så att det tillsammans med längden på det tidigare villkorliga straffet motsvarar vad som hade dömts ut som gemensamt straff om den samlade brottsligheten hade varit föremål för gemensam prövning. Följande exempel belyser hur bestämmelsen här kan tillämpas.

> C döms till villkorligt fängelse i fyra månader med övervakning. I slutet av prövotiden döms C för ett nyupptäckt brott, som i sig ger skäl för ovillkorligt fängelse i sex månader. Domstolen gör bedömningen att fängelsestraffet för den samlade brottsligheten skulle ha uppgått till nio månader. Därmed ska ovillkorligt fängelse i (9 – 4 =) fem månader dömas ut för det nyupptäckta brottet.

I de fall som nu diskuteras, dvs. när den tilltalade tidigare dömts till villkorligt fängelse och för den tillkommande brottsligheten ska dömas till ovillkorligt fängelse, kan det oftare än annars finnas skäl att göra undantag från huvudregeln om ny påföljd. Om det endast är ett kortare

ovillkorligt fängelsestraff som är aktuellt, eller om tilläggssanktionen till det tidigare villkorliga straffet är fullgjord eller närapå fullgjord vid den senare lagföringen, torde några avsteg sällan bli nödvändiga. Sanktionen kan då normalt fullgöras utan hinder av det nya straffet. I andra fall kan ett ovillkorligt fängelsestraff emellertid hindra fullgörandet av den tilläggssanktion som det tidigare utdömda villkorliga fängelsestraffet har förenats med. Är det då fråga om ny brottslighet kan situationen hanteras genom att det för denna döms ut ett nytt, ovillkorligt, fängelsestraff samtidigt som beslutet om att det tidigare straffet ska vara villkorligt upphävs (se vidare avsnitt 6.11.5). I detta fall kan huvudregeln om ny påföljd alltså upprätthållas. Är brottsligheten nyupptäckt står däremot möjligheten till upphävande inte till buds, eftersom det då inte rör sig om ett återfall. I det läget bör det därför finnas skäl att frångå huvudregeln och i stället undanröja det tidigare villkorliga fängelsestraffet och bestämma ett ovillkorligt fängelsestraff som är gemensamt för den samlade brottsligheten. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 6.11.4.

6.11.3 Förutsättningarna för konsumtionsdom

Bedömning: Beslut om att ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff ska avse också tillkommande brottslighet bör, likt vad som gäller i förhållande till nuvarande påföljder, förutsätta att det är fråga om nyupptäckt brottslighet som i jämförelse med den brottslighet som omfattas av den tidigare domen med hänsyn till påföljden är utan nämnvärd betydelse.

När en sådan konsumtionsdom meddelas ska det inte vara möjligt att förlänga prövotiden eller att förena det villkorliga straffet med en mer ingripande tilläggssanktion.

Införandet av villkorligt fängelse ger inte skäl för att ändra regleringen gällande dömda som undergår fängelse på livstid. Konsumtionsdom bör således även fortsättnings vara den enda möjligheten i dessa fall.

Skälen för vår bedömning

De nuvarande förutsättningarna för konsumtionsdom bör gälla även när den tidigare påföljden är villkorligt fängelse

Möjligheten att meddela s.k. konsumsdom, dvs. att besluta att en tidigare utdömd påföljd ska avse också tillkommande brottslighet, regleras i 34 kap. 3 § brottsbalken. I paragrafens första stycke anges att ett sådant beslut får meddelas endast om det är fråga om nyupptäckt brottslighet som i jämförelse med den brottslighet som omfattas av den tidigare domen med hänsyn till påföljden är utan nämnvärd betydelse. Av paragrafens andra stycke framgår att utrymmet för att meddela en konsumtionsdom är större beträffande ungdomspåföljderna. Som nämnts i föregående avsnitt är en konsumtionsdom den enda tillgängliga lösningen när den dömde undergår fängelse på livstid (34 kap. 1 § tredje stycket).

Möjligheten till konsumtionsdom enligt 34 kap. 3 § första stycket har behandlats närmare i avsnitt 5.2.4. Liksom bestämmelsen i 34 kap. 2 § brottsbalken hänger möjligheten till konsumtionsdom enligt den nyss nämnda bestämmelsen nära samman med principerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet och grundtanken att den som gjort sig skyldig till ett nyupptäckt brott inte bör hamna i ett sämre läge än om brottet prövats tillsammans med de brott som omfattas av den tidigare domen. Om det nyupptäckta brottet har ett så begränsat straffvärde att påföljden i den första processen hade blivit lika ingripande eller endast obetydligt mer ingripande även om det tillkommande brottet hade ingått i bedömningen av det samlade straffvärdet, kan domstolen således med stöd av 34 kap. 3 § brottsbalken besluta att den tidigare utdömda påföljden ska avse också det nyupptäckta brottet. Motsvarande bör gälla även när det tidigare straffet är villkorligt fängelse.

De rättviseskäl som talar för att behandla nyupptäckt brottslighet som om den hade ingått i den första processen föreligger inte beträffande ny brottslighet, som är begången efter den tidigare domen och därmed utgör återfall i brott. Här finns det tvärtom i princip alltid anledning att skärpa reaktionen. Det gäller inte minst när den tidigare påföljden är villkorligt fängelse, där ett villkor för den privilegiering som ett sådant straff innebär är just att den dömde avhåller sig från fortsatt brottslighet. Även när den tidigare påföljden är vill-

korligt fängelse bör möjligheten till konsumtionsdom således vara utesluten när det är fråga om ny brottslighet.

Av det anförda följer att möjligheten att låta ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff avse också den tillkommande brottsligheten – i likhet med vad som gäller för de påföljder som i dag kan komma i fråga för vuxna lagöverträdare – bör vara begränsad till fall där det rör sig om nyupptäckt brottslighet som är utan nämnvärd betydelse för påföljden.

Det bör inte vara möjligt att förlänga prövotiden eller att förena det villkorliga straffet med en mer ingripande tilläggssanktion

Före 2016 års reform av 34 kap. brottsbalken fanns det en möjlighet för domstolen att förlänga prövotiden för såväl villkorlig dom som skyddstillsyn vid beslut om att påföljden ska omfatta ytterligare brott. Likaså kunde domstolen förstärka den tidigare utdömda påföljden med ytterligare sanktioner eller med vissa andra åtgärder, t.ex. genom att även döma till dagsböter eller förena påföljden med en föreskrift om samhällstjänst. Att dessa möjligheter avskaffades motiverades med att det inte finns något behov av att kunna förstärka påföljden på dessa sätt när den tillkommande brottsligheten är utan nämnvärd betydelse i påföljdshänseende. Om den tidigare utdömda påföljden i sig inte kan anses vara tillräckligt ingripande för att en konsumtionsdom ska kunna komma i fråga får domstolen i stället döma till ny påföljd för den tillkommande brottsligheten. Ett annat skäl för förändringarna var att det ansågs finnas ett värde i att förenkla och renodla regleringen gällande hanteringen av tidigare påföljder som inte har verkställts.[391]

De angivna förändringarna låg i linje med Påföljdsutredningens överväganden och förslag. Med andra ord skulle det inte heller i det system med villkorligt fängelse som Påföljdsutredningen föreslog finnas några möjligheter att förlänga prövotiden eller att välja en mer ingripande tilläggssanktion i samband med beslut om att ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff ska omfatta också den tillkommande brottsligheten.[392] Någon anledning att nu göra en annan bedömning finns enligt vår uppfattning inte. Om en längre prövotid är påkallad eller en ny tilläggssanktion bör väljas kan det – som också Påföljdsutred-

[391] Se prop. 2015/16:151 s. 40 ff.
[392] Se SOU 2012:34, band 2, s. 312 ff.

ningen påtalade – åstadkommas genom att ett nytt villkorligt fängelsestraff med en ny sanktion döms ut.

Närmare om tillämpningen av konsumtionsdom när den tidigare påföljden är villkorligt fängelse

När den tidigare påföljden är villkorligt fängelse kan konsumtionsdom komma i fråga när den nyupptäckta brottsligheten i sig skulle ha föranlett ett villkorligt fängelsestraff eller ett rent bötesstraff. Om den nyupptäckta brottsligheten ger skäl för ett ovillkorligt fängelsestraff är en konsumtionsdom i dessa fall naturligtvis utesluten.

Frågan om den nyupptäckta brottsligheten är utan nämnvärd betydelse i påföljdshänseende måste ställas i relation till längden av det straff som tidigare dömts ut. I motiven till den nu diskuterade bestämmelsen anges att om den tidigare påföljden är ett fängelsestraff på flera år bör ett nyupptäckt brott kunna anses vara utan nämnvärd betydelse om straffvärdet uppgår till någon eller ett par månader. Denna riktlinje har liten bäring på villkorliga fängelsestraff, eftersom straff som överstiger ett år normalt sett kommer att vara ovillkorliga. Om ett längre straff har gjorts villkorligt på grund av att det ansetts föreligga synnerliga skäl bör riktlinjen dock ha viss relevans. Domstolen bör då överväga om straffet, även om det nyupptäckta brottet hade ingått i den ursprungliga prövningen, skulle ha gjorts villkorligt och om den tillkommande brottsligheten hade påverkat valet av tilläggssanktion. Om straffet ändå hade gjorts villkorligt och valet av tilläggssanktion hade varit oförändrat, bör konsumtionsdom i dessa fall kunna meddelas om straffvärdet för den tillkommande brottsligheten uppgår till någon eller ett par månader.

När det tidigare fängelsestraffet är kortare än ett år bör enligt motiven endast tillkommande brott vars straffvärde understiger fängelse i en månad eller ligger på bötesnivå kunna anses vara utan nämnvärd betydelse. I motiven anges vidare att i det fallet den tidigare påföljden är villkorlig dom eller skyddstillsyn krävs att domstolen – om den även haft att ta ställning till den tillkommande brottsligheten – inte hade valt en annan påföljd eller ansett det nödvändigt att förena påföljden med t.ex. böter eller samhällstjänst enligt bestämmelserna i 27 och 28 kap. brottsbalken. Avgörande är alltså om den utdömda

påföljden hade ansetts tillräckligt ingripande även om det tillkommande brottet hade ingått i bedömningen.[393]

Som framgår av avsnitt 7.7.1 föreslår vi att allmänt fängelseminimum ska höjas till en månad. Enligt vår mening bör det emellertid inte medföra att konsumtionsdom aldrig bör kunna komma i fråga annat än vid ren bötesbrottslighet när det tidigare straffet understiger ett år. Det bör i det sammanhanget beaktas att utrymmet för konsumtionsdom under alla förhållanden kommer att minska till följd av de straffskärpningar vi föreslår, i synnerhet de som gäller straffmätningen av flerfaldig brottslighet. För att inte konsumtionsmöjligheten ska bli alltför snäv, bör den kunna användas även när straffvärdet för den nyupptäckta brottsligheten uppgår till någon månads fängelse och det tidigare straffet med viss tid understiger ett år. Det bör dock förutsätta att det nyupptäckta brottet inte ger skäl för en strängare tilläggssanktion än den som det tidigare straffet förenats med. Således bör konsumtionsdom i de angivna fallen kunna komma i fråga t.ex. när den tidigare tilläggssanktionen var samhällstjänst om sanktionen för det nyupptäckta brottet skulle ha stannat vid böter. Detsamma bör gälla om tilläggssanktionen för det nyupptäckta brottet exempelvis skulle ha bestämts till övervakning när också det tidigare straffet förenats med en sådan sanktion. I likhet med vad som i dag gäller när den tidigare påföljden är villkorlig dom eller skyddstillsyn bör det avgörande alltså vara om det tidigare utdömda villkorliga fängelsestraffet – inbegripet den valda tilläggssanktionen – hade ansetts tillräckligt ingripande även om det tillkommande brottet hade ingått i bedömningen. Att det tillkommande brottet hade medfört ett något större antal dagsböter eller timmar samhällstjänst än vad det tidigare straffet förenats med, eller en något längre helghemarrest vid övervakning, bör däremot inte hindra en konsumtionsdom.

Är den tidigare påföljden ett kortare villkorligt fängelsestraff bör konsumtionsmöjligheten däremot enbart kunna användas när den nyupptäckta brottsligheten ligger på bötesnivå.

Vid bedömningen bör domstolen också kunna väga in om ett brottsoffers intresse träds för när genom att en konsumtionsdom meddelas. Utrymmet för en sådan dom bör följaktligen vara större vid s.k. brottsofferlösa brott än om det finns ett brottsoffer som lidit skada till följd av eller blivit kränkt av brottet. Särskild restriktivitet bör vidare iakttas när brottet har innefattat ett angrepp mot någons

[393] Se prop. 2015/16:151 s. 89.

personliga integritet. I dessa fall bör konsumtionsdom således sällan kunna komma i fråga.

Något om tillämpningen av konsumtionsdom när den tidigare påföljden är ovillkorligt fängelse

Även när den tidigare påföljden är ovillkorligt fängelse bör de riktlinjer som vi angett ovan beträffande straff som understiger ett år kunna tjäna som utgångspunkt vid bedömningen. Ett nyupptäckt brott som inte föranleder ett strängare straff än någon månads fängelse bör i många av dessa fall således kunna omfattas av det tidigare ovillkorliga straffet. Det gäller i synnerhet om det nyupptäckta brottet i sig inte ger skäl för en strängare påföljd än villkorligt fängelse.

I likhet med vad som anförts ovan beträffande villkorliga fängelsestraff bör endast brott på bötesnivå kunna komma i fråga för konsumtionsdom när den tidigare påföljden är ett kortare ovillkorligt fängelsestraff.

Är den tidigare påföljden ett ovillkorligt fängelsestraff på ett år eller längre bör de riktlinjer som lämnats i tidigare förarbeten vara fortsatt vägledande.

Särregleringen vid fängelse på livstid bör behållas

Som redan framgått är konsumtionsdom i dag den enda möjligheten när den dömde undergår fängelse på livstid. Något skäl att ändra denna reglering med anledning av att villkorligt fängelse införs finns inte. Denna bör därför kvarstå oförändrad.

6.11.4 Förutsättningarna för undanröjande

Förslag: Om den tidigare påföljden är fängelse som helt eller delvis är villkorligt får den inte undanröjas om det finns förutsättningar för att upphäva beslutet om villkorlighet med anledning av den tillkommande brottsligheten.

Till följd av att villkorlig dom och skyddstillsyn utgår ur systemet tas bestämmelsen i nuvarande 34 kap. 4 § tredje stycket brottsbalken bort.

Bedömning: I andra fall bör undanröjande av en tidigare utdömd påföljd och ny gemensam påföljdsbestämning kunna ske enligt nuvarande förutsättningar. För nyupptäckt brottslighet ska det, liksom i dag, göras en gemensam straffmätning med den tidigare brottsligheten enligt de principer som gäller vid flerfaldig brottslighet. Likaså ska domstolen även fortsättningsvis beakta vad den tilltalade har undergått till följd av den tidigare domen.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Den nuvarande ordningen

I 34 kap. 4 § regleras möjligheten att undanröja en tidigare utdömd påföljd och döma till en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Förutsättningarna är, enligt paragrafens första stycke, att det finns särskilda skäl för ett sådant beslut, att den tidigare domen har fått laga kraft och att domen meddelas innan den tidigare påföljden helt har verkställts.

Särskilda skäl avser i första hand situationer när den senare domen innebär att påföljden i den första domen inte kan verkställas. Om ett undanröjande av den tidigare påföljden inte sker i en sådan situation kommer den dömde i praktiken att undgå påföljd för den brottslighet som omfattas av den tidigare domen. Så kan vara fallet om den dömde i den första domen fått en skyddstillsyn med samhällstjänst alternativt s.k. kontraktsvård och för den senare brottsligheten döms till ett längre fängelsestraff. I mer sällsynta fall kan även praktiska eller humanitära skäl hänförliga till den dömde motivera ett undanröjande av den tidigare domen. Så kan t.ex. vara fallet om den tidigare påföljden är fängelse och det först i den senare rättegången finns förutsättningar att döma till skyddstillsyn med kontraktsvård och denna kan anses tillräckligt ingripande för att omfatta brottsligheten i båda domarna. Så kan även undantagsvis vara fallet då det med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden eller andra tungt vägande skäl är uppenbart oskäligt att verkställigheten av det första straffet får fortsätta.[394]

Ett undanröjande kan ske vid såväl ny som nyupptäckt brottslighet. På liknande sätt som när en ny påföljd döms ut enligt 1 §

[394] Se prop. 2015/16:151 s. 46 och 90 f.

aktualiserar de olika kategorierna dock olika principer för straffmätningen när den gemensamma påföljden bestäms. Är det fråga om nyupptäckt brottslighet ska det göras en gemensam straffmätning med tillämpning av de principer som gäller vid flerfaldig brottslighet, medan ny brottslighet i stället ska behandlas som ett återfall.

När påföljden för den samlade brottsligheten bestäms ska domstolen vidare ta skälig hänsyn till vad den dömde har undergått till följd av den tidigare domen. Rätten får då döma till fängelse på kortare tid än vad som är föreskrivet för brottet. (Se andra stycket.) Dessutom ska domstolen i vissa fall beakta en eventuell uppgift i den tidigare domen om vilken strafflängd som skulle ha dömts ut om påföljden då hade bestämts till fängelse (tredje stycket).

Ett särskilt undantag från undanröjande

Även i ett system med villkorligt fängelse kan en senare påföljd hindra verkställigheten av en påföljd som tidigare dömts ut. Som redan framgått kan den situationen framför allt uppstå när någon, som tidigare dömts till villkorligt fängelse med samhällstjänst eller övervakning, ska dömas till ett ovillkorligt fängelsestraff. Om det villkorliga straffet då får kvarstå oförändrat kan brottsligheten som detta avsåg i praktiken komma att bli ostraffad eller i vart fall betydligt lindrigare bestraffad än vad som avsetts. Frågan är då hur denna situation bör hanteras.

Om det är fråga om ny brottslighet, dvs. att den har begåtts under prövotiden för det tidigare utdömda villkorliga fängelsestraffet, har personen i fråga återfallit i brott och därmed brutit mot de villkor som gäller för verkställigheten. Som nämnts i det föregående ligger det då i påföljdskonstruktionens natur att i den mån återfallet bör leda till att det tidigare straffet avtjänas i anstalt bör det åstadkommas genom att beslutet om villkorlighet upphävs. En sådan ordning framstår därtill som det mest naturliga även med beaktande av att det vid ny brottslighet inte kan bli fråga om någon gemensam straffmätning i egentlig mening. I denna situation bör det alltså överhuvudtaget inte vara möjligt att besluta att det tidigare utdömda villkorliga fängelsestraffet ska undanröjas och en ny gemensam påföljd bestämmas. Detta bör enligt vår mening framgå uttryckligen av lagtexten genom att det införs ett särskilt undantag för denna situation.

Undantaget bör gälla också när endast en del av det tidigare fängelsestraffet var villkorlig. Om det till följd av återfallet finns skäl att vidta åtgärder såvitt avser den villkorliga delen av straffet bör det alltså ske genom ett upphävande av beslutet om villkorlighet i den delen. Däremot bör undantaget inte gälla när endast en del av fängelsestraffet för den nya brottsligheten ska vara ovillkorlig. Av skäl som framgår av avsnitt 6.11.5 bör något upphävande nämligen inte kunna ske i dessa fall. Situationen bör då i stället kunna hanteras genom att det tidigare utdömda villkorliga fängelsestraffet undanröjs och ett gemensamt, delvis villkorligt, fängelsestraff bestäms för den samlade brottsligheten.

Om det är fråga om nyupptäckt brottslighet har personen i fråga inte brutit mot något villkor för det tidigare straffet. Enligt vad vi föreslår i avsnitt 6.11.5 ska det då inte vara möjligt att upphäva beslutet om villkorlighet. Även i dessa fall bör domstolen i stället kunna undanröja det tidigare utdömda villkorliga fängelsestraffet och bestämma en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Något undantag för denna situation är alltså inte påkallat.

En särskild fråga är vad som bör gälla när den som tidigare dömts till villkorligt fängelse ska dömas till ett ovillkorligt fängelsestraff som hindrar fullgörandet av den tilläggssanktion som det villkorliga straffet förenats med när det är fråga om både ny och nyupptäckt brottslighet. Bör situationen hanteras genom att domstolen undanröjer det villkorliga straffet och bestämmer ett gemensamt ovillkorligt fängelsestraff för den samlade brottsligheten eller genom att den dömer ut ett nytt ovillkorligt fängelsestraff för brottsligheten i den senare domen samtidigt som den upphäver det tidigare beslutet om villkorlighet? Enligt vår mening bör svaret bero på vilket brott det är som ger skäl för att straffet ska vara ovillkorligt.

Om det endast är det nyupptäckta brottet som påkallar ett ovillkorligt fängelsestraff – eller om det nyupptäckta brottet annars är avgörande för att ett sådant straff ska dömas ut – bör, i enlighet med vad vi föreslår i avsnitt 6.11.5, något upphävande inte kunna ske. I dessa fall bör saken följaktligen hanteras genom ett undanröjande. Är det i stället så att det nya brottet ensamt motiverar att straffet blir ovillkorligt bör tvärtom upphävandeinstitutet användas. Som vi återkommer till nedan och i avsnitt 6.11.5 bör det nyupptäckta brottet i båda fallen straffmätas gemensamt med brottsligheten i den tidigare domen enligt de principer som gäller vid flerfaldig brottslighet. Likaså bör

en skälig avräkning i båda fallen göras för vad den dömde har genomgått i form av tilläggssanktion.

För att undantaget ska fånga upp de situationer som avses bör det knyta an till de regler om upphävande av beslut om villkorlighet som vi föreslår ska införas i 34 kap. brottsbalken (se avsnitt 6.11.5). Med en sådan utformning tydliggörs det också att berörda situationer hanteras i en annan ordning. Undantaget kan därför lämpligen utformas så att ett beslut om undanröjande inte får meddelas när den tidigare påföljden är fängelse som helt eller delvis är villkorligt om det finns förutsättningar för att upphäva beslutet om villkorlighet enligt nyss nämnda regler.

De nuvarande förutsättningarna för undanröjande bör i övrigt vara oförändrade

Bortsett från i de nyss angivna undantagsfallen bör det alltså fortsatt finnas en möjlighet att undanröja en tidigare utdömd påföljd och bestämma en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Som nämnts ovan är en förutsättning för ett sådant beslut att det finns särskilda skäl. Någon anledning att ändra denna förutsättning finns enligt vår mening inte. Som redan framgått avser kravet i första hand den situationen att den senare påföljden hindrar verkställigheten av den tidigare. Man skulle därför i och för sig kunna tänka sig att i stället laborera med ett rekvisit som uttryckligen tar sikte på kolliderande verkställigheter av detta slag. Som framgår av förarbetena till 34 kap. 4 § brottsbalken kan det dock även finnas andra situationer där ett undanröjande av den tidigare påföljden kan vara nödvändigt för att uppnå ett rimligt och ändamålsenligt resultat. Således kan både praktiska och humanitära skäl hänförliga till den dömde i mer sällsynta fall motivera ett undanröjande.[395] Det bör gälla även i det system som vi nu föreslår. Ett mer preciserat krav framstår därför inte som lämpligt.

Kravet på särskilda skäl för undanröjande bör alltså kvarstå oförändrat. Även i övrigt bör förutsättningarna för undanröjande vara desamma som i dag. Således ska det liksom hittills krävas att den tidigare domen har fått laga kraft och att dom meddelas innan den tidigare påföljden helt har verkställts. I fråga om villkorligt fängelse innebär det senare att prövotiden inte får ha löpt ut vid tidpunkten för domen.

[395] Se prop. 2015/16:51 s. 46.

Närmare om kravet på särskilda skäl när det tidigare straffet är villkorligt fängelse

I enlighet med vad som anförts ovan kan ett undanröjande av ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff vara motiverat när det för nyupptäckt brottslighet ska dömas till ett ovillkorligt fängelsestraff. Om en samhällstjänst- eller övervakningssanktion som det tidigare villkorliga straffet förenats med inte är slutförd vid tidpunkten för domen, kommer det ovillkorliga straffet då som regel att hindra fullgörandet av tilläggssanktionen. I ett sådant fall bör kravet på särskilda skäl ofta anses uppfyllt. Har den övervägande delen av tilläggssanktionen fullgjorts, får domstolen göra en bedömning i det enskilda fallet av om ett undanröjande är motiverat. Om endast en obetydlig del av sanktionen återstår att utföra bör domstolen i allmänhet kunna avstå från ett undanröjande.

Ska den som tidigare dömts till villkorligt fängelse på nytt dömas till ett sådant straff kan något hinder av det ovan angivna slaget knappast uppstå. Samhällstjänstsanktionen och övervakningssanktionen kan nämligen fullgöras parallellt. Likaså kan dagsböter betalas utan hinder av att den dömde samtidigt är föremål för en annan sanktion. Det är alltså svårt att tänka sig att ett undanröjande skulle kunna bli aktuellt på grund av att ett villkorligt fängelsestraff hindrar verkställigheten av ett tidigare sådant straff.

En särskild fråga som kan uppstå när den tidigare påföljden är villkorligt fängelse är om brister i fullgörandet av den tilläggssanktion som straffet förenats med bör kunna läggas till grund för ett beslut om undanröjande inom ramen för prövningen av tillkommande brottslighet. Om den dömde exempelvis har misskött en utdömd samhällstjänstsanktion kan det tyckas rimligt att domstolen vid en sådan prövning får undanröja det tidigare villkorliga fängelsestraffet och döma till ett gemensamt villkorligt fängelsestraff som i stället förenas med övervakning alternativt till ett gemensamt ovillkorligt fängelsestraff. Sådan misskötsamhet utgör dock i sig ett villkorsbrott och ska, enligt vad vi föreslår, hanteras i särskild ordning. Ytterst kan den då leda till att beslutet om villkorlighet upphävs (se avsnitt 6.10.4). Som utgångspunkt bör sådan misskötsamhet därför inte också kunna ligga till grund för ett beslut om undanröjande vid tillämpningen av reglerna i 34 kap. brottsbalken.

Som regel bör inte heller brister i fullgörandet av en tilläggssanktion som beror på omständigheter utanför den tilltalades kontroll anses utgöra ett särskilt skäl för undanröjande. Även sådana situationer kan, enligt vad vi föreslår, nämligen hanteras i särskild ordning. Således kan Kriminalvården i ett sådant fall ändra eller upphäva en samhällstjänstsanktion eller helt eller delvis ersätta den med övervakning (se avsnitt 6.9.9). Dessutom finns en möjlighet för domstolen – oavsett om det är en samhällstjänstsanktion eller en övervakningssanktion som inte kan verkställas – att efter särskild talan upphäva beslutet om villkorlighet (se avsnitt 6.10.5).

Det nu anförda ska inte förstås så att det aldrig kan finnas utrymme för undanröjande i fall som de nyss nämnda. Däremot måste kravet på särskilda skäl ses i ljuset av de andra möjligheter som står till buds. Domstolen bör i dessa fall således alltid överväga om situationen lämpligen bör hanteras på annat sätt och då särskilt beakta om den tilltalade skulle få en obefogad för- eller nackdel av att det tidigare straffet i stället undanröjs. Om så är fallet bör domstolen avstå från undanröjande och, i enlighet med huvudregeln, bestämma en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten. Undantag från denna huvudregel bör ske bara när det behövs för att det ska vara möjligt att uppnå ett rimligt och ändamålsenligt resultat.

En annan fråga är om kravet på särskilda skäl kan vara uppfyllt när ett nyupptäckt brott inte i sig, men tillsammans med brottsligheten som föranledde det villkorliga fängelsestraffet, förskyller ett fängelsestraff på ett år eller mer, dvs. överstiger den gräns efter vilken ett villkorligt fängelsestraff normalt bör anses utesluten. Om ett undanröjande inte sker i en sådan situation kan gärningspersonen sägas ha ”tjänat på” att brotten prövats i olika rättegångar, eftersom han eller hon därmed undgår det ovillkorliga fängelsestraff som annars skulle ha dömts ut.

När kravet på särskilda skäl infördes framhölls i propositionen dock att möjligheten att undanröja en tidigare utdömd påföljd bör utgöra ett undantag och begränsas till de situationer då det finns starka skäl för det. Det framhölls också särskilt i detta sammanhang att en rimlig utgångspunkt bör vara att varje påföljd som huvudregel ska verkställas fullt ut. Någon motsvarighet till den nu diskuterade situationen togs inte heller upp bland de typfall som nämndes för när särskilda skäl kan anses föreligga.[396] Enligt vår mening bör det innebära

[396] Se prop. 2015/16:151 s. 45 f. och 90 f.

att den angivna utgångspunkten normalt ska upprätthållas även i den nu diskuterade situationen. Det bör då framhållas att det i denna situation sällan är möjligt att försätta den tilltalade i samma läge som om brotten redan från början hade prövats i ett sammanhang, eftersom han eller hon då redan har dömts till en påföljd (villkorligt fängelse) och normalt kommer att ha påbörjat verkställigheten (fullgörandet av tilläggssanktionen). Till skillnad från det fallet att det nya straffet hindrar verkställigheten av det tidigare, är det här inte heller så att brottsligheten till någon del går ostraffad. I stället kommer personen i fråga att behöva verkställa två villkorliga fängelsestraff, som vart och ett utgör ett tillräckligt ingripande straff för den brottslighet som respektive dom avser.

Det anförda innebär emellertid inte att det i den angivna situationen bör vara uteslutet att undanröja det tidigare villkorliga fängelsestraffet och döma till ett gemensamt ovillkorligt fängelsestraff. Undantagsvis, t.ex. om personen bara hunnit fullgöra en liten del av tilläggssanktionen samtidigt som ett gemensamt straff mera påtagligt skulle överstiga den gräns efter vilken villkorligt fängelse normalt är uteslutet, bör kravet på särskilda skäl kunna anses uppfyllt. Liksom i dag får det således i varje enskilt fall göras en bedömning av om ett undanröjande är motiverat för att uppnå ett rimligt och ändamålsenligt resultat.

Något om kravet på särskilda skäl i andra fall

Liksom tidigare kommer undanröjandemöjligheten även att vara tillämplig i förhållande till ungdomspåföljderna. Tidigare förarbeten och praxis kan här alltså vara fortsatt vägledande. I detta sammanhang ska endast konstateras att det sällan torde finnas skäl att undanröja en tidigare utdömd ungdomspåföljd och i stället döma till ett gemensamt villkorligt fängelsestraff. Detta eftersom det är svårt att se vare sig några praktiska, humanitära eller andra skäl för en sådan påföljdsbestämning.

Undanröjandemöjligheten kommer också att vara fortsatt tillämplig när den tidigare påföljden är ovillkorligt fängelse. Liksom i dag bör ett undanröjande då undantagsvis kunna komma i fråga när det med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden eller andra tungt vägande skäl är uppenbart oskäligt att verkställigheten av det ovillkor-

liga straffet får fortsätta.[397] Så skulle exempelvis kunna vara fallet när det för den brottslighet som prövas i den nya domen ska dömas ut ett villkorligt fängelsestraff med stöd av bestämmelsen om synnerliga skäl.[398] Det är också tänkbart att det kan finnas skäl för undanröjande av ett ovillkorligt fängelsestraff när det för den tillkommande brottsligheten ska dömas till rättspsykiatrisk vård.

Bestämmande av det gemensamma straffets längd

När domstolen undanröjer en tidigare utdömd påföljd ska den bestämma en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Om den gemensamma påföljden bestäms till fängelse ska straffets längd således avse dels den brottslighet som behandlades i den tidigare domen, dels den brottslighet som var föremål för prövning i den senare. Olika principer kommer dock att gälla för straffmätningen beroende på om brottsligheten i den senare domen är ny eller nyupptäckt. Är den nyupptäckt ska principerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet tillämpas. Är den ny aktualiseras i stället de principer som gäller för återfall. Som redan framgått kommer det sällan vara fråga om annat än nyupptäckt brottslighet när domstolen undanröjer ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff och dömer till ett ovillkorligt fängelsestraff för den samlade brottsligheten.

Enligt vad som framgår av det nuvarande tredje stycket i 34 kap. 4 § brottsbalken ska domstolen, om den undanröjer en tidigare utdömd villkorlig dom eller skyddstillsyn som förenats med en föreskrift om samhällstjänst eller kontraktsvård och i stället dömer till fängelse för den samlade brottsligheten, beakta en eventuell uppgift i den tidigare domen om vilken strafflängd som skulle ha dömts ut om påföljden hade bestämts till fängelse. Eftersom villkorlig dom och skyddstillsyn enligt vad vi föreslår ska utgå ur systemet kan denna bestämmelse tas bort. Är det tidigare straffet villkorligt fängelse ligger det i sakens natur att domstolen, när det gemensamma straffet mäts ut, utgår från det tidigare straffets längd. Någon särskild bestämmelse om detta behövs enligt vår bedömning inte.

Vidare ska domstolen, enligt andra stycket i samma paragraf, ta skälig hänsyn till vad den dömde har undergått till följd av den tidi-

[397] Se a. prop. s. 46.
[398] Jfr SOU 2012:34, band 2, s. 354 f.

gare domen och får då döma till fängelse på kortare tid än vad som är föreskrivet för brottet. Det bör gälla även när den tidigare påföljden är villkorligt fängelse. Har den tilltalade fullgjort delar av en samhällstjänst- eller övervakningssanktion som det villkorliga straffet förenats med ska detta således räknas av från det gemensamma straffets längd, med följden att ett kortare straff döms ut. Detta blir således en skillnad mot vad som ska gälla vid upphävande av ett beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt. Som framgår av avsnitt 6.10.6 och 6.11.5 föreslår vi att domstolen i dessa fall endast ska ange vad som ska avräknas med anledning av fullgjorda tilläggssanktioner i stället för att bestämma en kortare strafftid. Denna skillnad är i huvudsak motiverad av att det tidigare fängelsestraffet i upphävandefallen i princip ligger kvar, om än med en ändrad verkställighetsform, medan så inte är fallet vid ett undanröjande, där det tidigare straffet i stället ersätts med ett annat. Den praktiska metoden blir emellertid i princip densamma (jfr nedan avsnitt 6.12.2)

Hur lång tid som ska avräknas får avgöras av domstolen i det enskilda fallet. Samma modeller som föreslagits för avräkning av utförd samhällstjänst respektive övervakning vid upphävande av ett beslut om villkorlighet på grund av brister i fullgörandet av sanktionen bör här kunna användas. Som beskrivits i avsnitt 6.10.6 innebär detta, när det gäller samhällstjänst, att domstolen som utgångspunkt kan räkna om antalet utförda timmar samhällstjänst enligt vad som är tänkt att gälla när samhällstjänst väljs som tilläggssanktion och antalet timmar bestäms. Om det i stället är en övervakningssanktion som delvis har fullgjorts bör den tid som avräknas bero på dels under hur lång tid som övervakningen har pågått, dels hur ingripande innehållet i övervakningen har varit. I enlighet med vad som anförts i avsnitt 6.10.6 skulle två månaders välskött övervakning som utgångspunkt kunna motsvara en månads fängelse. Såsom också beskrivits där bör domstolen dock kunna beakta att en övervakningssanktion har haft ett särskilt ingripande innehåll, varvid avräkningen kan bli större. För en närmare beskrivning av hur avräkningen kan göras hänvisas till det nämnda avsnittet. Hur det gemensamma straffets längd bestäms vid tillämpningen av den nu aktuella bestämmelsen kan också illustreras med följande exempel.

> A döms till villkorligt fängelse i åtta månader med samhällstjänst 180 timmar. En tid därefter döms A för ett nyupptäckt brott som i sig ger skäl för ovillkorligt fängelse i ett år. Det ovillkorliga fängelsestraffet hindrar

fullgörandet av samhällstjänstsanktionen, varför domstolen undanröjer det villkorliga straffet. Domstolen gör bedömningen att straffet för den samlade brottsligheten skulle ha uppgått till ett år och sex månader. Eftersom A har utfört 80 timmar av samhällstjänsten ska fyra månader avräknas från det gemensamma, ovillkorliga, straffet. Det gemensamma straffets längd ska därmed bestämmas till ett år och två månader.

Om tilläggssanktionen i det angivna exemplet i stället skulle ha varit en övervakning med ordinärt innehåll och A fullgjort övervakningen (inklusive eventuell helghemarrest eller andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten) utan anmärkningar i fyra månader kan två månader avräknas från det gemensamma, ovillkorliga, straffet. Straffets längd ska då bestämmas till ett år och fyra månader.

Liksom i upphävandefallen bör det inte anses skäligt att avräkning görs om endast ett mindre antal timmar samhällstjänst utförts eller om övervakningen har skötts bara under kortare tid. Omvänt bör ett undanröjande sällan ske om det endast är en obetydlig del av sanktionen som återstår att fullgöra (jfr ovan under rubriken ”Närmare om kravet på särskilda skäl när det tidigare straffet är villkorligt fängelse”).

En skillnad mot vad som i dag gäller när villkorlig dom och dagsböter döms ut i förening är att dagsböter som tilläggssanktion till villkorligt fängelse inte ska utgöra en självständig påföljd utan en del av huvudpåföljden (det villkorliga fängelsestraffet). När ett villkorligt fängelsestraff förenats med dagsböter kommer ett beslut om undanröjande av straffet följaktligen även att omfatta bötessanktionen, med följden att betalningsskyldigheten bortfaller i kvarstående del. Om böterna till någon del har betalats bör det, i likhet med vad som gäller om en samhällstjänstsanktion eller övervakningssanktion delvis har fullgjorts, avräknas efter vad som är skäligt när längden på det gemensamma straffet bestäms. Detta ligger också i linje med vad vi föreslår ska gälla när ett beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt upphävs. Eftersom verkställigheten av ett villkorligt fängelsestraff med böter knappast kan hindras av att en annan påföljd döms ut, och då det är svårt att se något annat skäl för undanröjande av ett sådant straff, framstår dock den nu diskuterade situationen som närmast teoretisk.

En situation som däremot kan tänkas uppstå emellanåt är den att det för såväl ny som nyupptäckt brottslighet ska dömas till ovillkorligt fängelse och det straffet hindrar fullgörandet av en samhällstjänst- eller övervakningssanktion som ett tidigare utdömt villkorligt fängelse-

straff förenats med. Om det nyupptäckta brottet i en sådan situation är avgörande för att straffet ska dömas ut ovillkorligt bör, som konstaterats ovan, ett undanröjande kunna ske. Som också nämnts ovan bör det då göras en gemensam straffmätning av den nyupptäckta och den tidigare brottsligheten, liksom en skälig avräkning för vad den dömde genomgått i form av tilläggssanktion. Det sagda kan illustreras med följande exempel.

> B döms till villkorligt fängelse i åtta månader med samhällstjänst. En tid därefter döms B dels för ett nytt brott som ensamt inte skulle ha föranlett en strängare påföljd än villkorligt fängelse i fyra månader, dels för ett nyupptäckt brott som i sig ger skäl för ovillkorligt fängelse i ett år. Eftersom ett ovillkorligt straff hindrar fullgörandet av samhällstjänsten finner domstolen att det villkorliga straffet ska undanröjas och ett gemensamt ovillkorligt fängelsestraff dömas ut. När straffets längd bestäms gör domstolen först en gemensam straffmätning av den tidigare och den nyupptäckta brottsligheten, vilket ger ett samlat straffvärde om ett år och sex månader. Därefter lägger den till straffvärdet för den nya brottsligheten, vilket ger ett sammanlagt straffvärde om ett år och tio månader. Eftersom B har fullgjort 20 timmar av samhällstjänsten dras en månad av från strafftiden. Det gemensamma straffets längd bestäms därför till ett år och nio månader.

Vi återkommer till hur den omvända situationen hanteras, dvs. när straffet skulle ha blivit ovillkorligt även utan den nyupptäckta brottsligheten, i avsnitt 6.11.5.

6.11.5 Upphävande av beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt

Förutsättningarna för upphävande

Förslag: Om någon döms till ett nytt fängelsestraff som inte till någon del är villkorligt med anledning av brott som har begåtts efter en tidigare dom på villkorligt fängelse men före prövotidens utgång ska rätten upphäva beslutet om att det tidigare straffet ska vara villkorligt om

1. den tidigare brottsligheten inte kan anses tillräckligt beaktad genom att det döms ut ett fängelsestraff som inte är villkorligt för den nya brottsligheten, eller

2. det med hänsyn till verkställigheten av det nya fängelsestraffet kan antas att den tilltalade inte inom föreskriven prövotid kommer att fullgöra en samhällstjänst- eller övervakningssanktion som det villkorliga fängelsestraffet har förenats med.

Upphävande får dock endast beslut om den tidigare domen fått laga kraft och frågan tas upp i ett mål där den tilltalade häktats eller fått del av åtal inom ett år från prövotidens utgång.

Nämndemän ska alltid delta i avgörandet vid upphävande av ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt.

Skälen för vårt förslag

Ett beslut om villkorlighet ska kunna upphävas om det med anledning av ny brottslighet döms till ovillkorligt fängelse

Den föreslagna utformningen av det villkorliga fängelsestraffet innebär att den dömde inte behöver avtjäna straffet i anstalt på villkor att han eller hon under en prövotid avhåller sig från fortsatt brottslighet och fullgör den tilläggssanktion som straffet förenats med. Om den dömde återfaller i brott under prövotiden utgör det således en överträdelse av villkoren som ytterst bör kunna leda till att straffet får avtjänas i anstalt. Precis som när det gäller överträdelser i form av brister i fullgörandet av den tilläggssanktion som beslutats bör det åstadkommas genom att beslutet om villkorlighet upphävs (jfr avsnitt 6.10.4).

En första förutsättning för ett sådant upphävande bör vara att brottet har begåtts efter en tidigare dom på villkorligt fängelse men före prövotidens utgång. Med den terminologi som används i 34 kap. brottsbalken ska det alltså vara fråga om ny brottslighet. Är brottsligheten nyupptäckt utgör den inget brott mot villkoren för det tidigare straffet och bör därför inte kunna ligga till grund för ett upphävande. Detsamma gäller om brottet begåtts efter det att prövotiden löpt ut.

En andra förutsättning bör vara att det är ett ovillkorligt fängelsestraff som ska dömas ut. Det finns i och för sig inget absolut hinder mot att utforma regleringen så att ett upphävande kan ske också när det på nytt ska dömas till villkorligt fängelse. En sådan ordning skulle onekligen innebära en konsekvent och tydlig reaktion på den över-

trädelse av villkoren som ett återfall utgör. Den skulle också ligga i linje med de nuvarande reglerna om förverkande av villkorligt medgiven frihet. Dessa medger nämligen att förverkande sker även när den tilltalade döms till en icke frihetsberövande påföljd, såsom villkorlig dom eller skyddstillsyn. I praktiken är en sådan tillämpning dock mycket sällsynt och framstår, enligt vad som framhållits i doktrinen, som mer eller mindre olämplig.[399] Detsamma kan av flera skäl sägas om att upphäva ett tidigare beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt och samtidigt besluta att det nya straffet ska vara villkorligt, inte minst för att det går stick i stäv med idén om successivt upptrappade reaktioner vid återfall. En sådan tillämpning bör därför överhuvudtaget inte vara möjlig.

Det bör inte heller vara möjligt att upphäva ett tidigare beslut om villkorlighet när det nya straffet endast till viss del är ovillkorligt. Både principiella och praktiska skäl talar för en sådan slutsats. För det första skulle syftet med att döma till delvis villkorligt fängelse – att undvika ett längre fängelsestraff i anstalt – förfelas om personen i fråga likväl skulle bli tvungen att avtjäna en längre tid i anstalt till följd av att ett tidigare beslut om villkorlighet samtidigt upphävdes. För det andra skulle den ytterligare anstaltstid som då måste avtjänas inkräkta på prövotiden för den villkorliga delen av det nya straffet och därmed ofta även hindra fullgörandet av den tilläggssanktion som detta förenats med. Upphävandemöjligheten bör alltså vara förbehållen fall där det nya straffet i sin helhet är ovillkorligt. Som vi återkommer till nedan bör den däremot inte vara begränsad till fall där den tidigare påföljden är ett i sin helhet villkorligt fängelsestraff. Även tidigare straff som endast delvis är villkorliga bör alltså omfattas av regleringen.

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså att ett tidigare beslut om villkorlighet ska kunna upphävas om det ska dömas till ett i sin helhet ovillkorligt fängelsestraff och det är fråga om ny brottslighet. Som påtalats i avsnitt 6.11.4 kan det ibland förekomma att domen omfattar såväl ny som nyupptäckt brottslighet. Det bör inte hindra ett upphävande, förutsatt att straffet skulle ha blivit ovillkorligt även utan den nyupptäckta brottsligheten. Det bör med andra ord krävas att den nya brottsligheten ensam ger skäl för ett ovillkorligt fängelsestraff. Detta kan i lagtexten uttryckas så att det ovillkorliga fängelsestraffet döms ut *med anledning av* brott som har begåtts efter en tidigare dom på villkorligt fängelse men före prövotidens utgång. Om det i annat

[399] Se Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 738 f.

fall finns anledning att vidta åtgärder såvitt avser det tidigare villkorliga straffet, bör det i stället ske genom att straffet undanröjs.

Av de ovan angivna förutsättningarna följer att ett upphävande endast kommer att aktualiseras när domstolen, med tillämpning av 34 kap. 1 § första stycket, dömer till en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten, här i form av ett ovillkorligt fängelsestraff. För tydlighets skull – och i likhet med hur regleringen av förverkande av villkorligt medgiven frihet är utformad – bör det framgå uttryckligen av lagtexten.

Eftersom ett upphävande av ett beslut om villkorlighet innebär en ändring av en tidigare utdömd påföljd bör en annan förutsättning vara att den tidigare domen har fått laga kraft. Detta överensstämmer också med vad som föreslås gälla vid upphävande på grund av brister i fullgörandet av tilläggssanktionen. Därtill bör det finnas en yttersta gräns för när ett beslut om villkorlighet ska kunna upphävas. Vid någon tidpunkt bör det nämligen vara möjligt att med säkerhet fastslå att ett villkorligt fängelsestraff är helt verkställt. Gränsen kan lämpligen motsvara den som gäller för förverkande av villkorligt medgiven frihet, dvs. att frågan om upphävande tas upp i ett mål där den tilltalade häktats eller fått del av åtal inom ett år från prövotidens utgång.

Utöver vad som nyss angetts bör ett upphävande kräva att ytterligare en av två grunder för ett sådant beslut föreligger. Dessa behandlas i det följande.

Den tidigare brottsligheten kan inte anses tillräckligt beaktad

Som beskrivits närmare i avsnitt 6.6.3 bör inte varje återfall under prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff leda till att straffet måste avtjänas i anstalt. Med den konstruktion av straffet som vi föreslår ligger i villkorligheten att den dömde vid återfall under prövotiden kommer att mötas av ett strängare ingripande än vad den nya brottsligheten i sig motiverar, men inte nödvändigtvis av att villkorligheten upphävs. Om möjligt bör skärpningen i stället ske genom att ett nytt villkorligt fängelsestraff förenas med en strängare tilläggssanktion och i annat fall genom att ett ovillkorligt fängelsestraff döms ut för den nya brottsligheten. Först om den tidigare brottsligheten inte kan anses tillräckligt beaktad på detta sätt bör ett upphävande komma i fråga.

En grund för att upphäva ett beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt bör alltså vara att den tidigare brottsligheten inte kan anses tillräckligt beaktad genom att det döms ut ett ovillkorligt fängelsestraff för den nya brottsligheten. Prövningen bör göras utifrån de omständigheter som generellt sett beaktas när relevansen av tidigare brottslighet bedöms, dvs. utifrån tiden mellan den nya brottsligheten och den tidigare domen, hur allvarlig den nya brottsligheten är samt likheten mellan brotten (jfr avsnitt 6.6.3). Ett brott som begåtts mycket kort tid efter den tidigare domen bör tala starkare för ett upphävande än ett återfall som ägt rum under slutet av prövotiden. Likaså bör återfall i mer allvarlig eller i likartad brottslighet oftare ge skäl för ett upphävande än återfall i brottslighet som är lindrigare eller av helt annat slag än den tidigare. Även återfallens frekvens bör tillmätas betydelse. Särskilt när det rör sig om upprepade återfall under en och samma prövotid bör det kunna tala starkt för ett upphävande.

Någon enkel formel för när ett beslut om villkorlighet bör upphävas på denna grund kan som framgått inte ställas upp, utan frågan måste alltid avgöras efter en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Som en utgångspunkt bör dock gälla att ett upphävande ska ske när det nya brottet i sig ger skäl för ett ovillkorligt fängelsestraff. I annat fall kommer det förhållandet att brottet utgör ett återfall inte att få något särskilt genomslag vid påföljdsbestämningen. Domstolen måste dock även i dessa fall göra en bedömning av den tidigare brottslighetens relevans, med beaktande av tidsfaktorn, brottslighetens allvar och likhet samt återfallens frekvens.

Om brottet i sig inte påkallar ett ovillkorligt fängelsestraff – men ett sådant straff döms ut just på grund av att brottet utgör ett återfall – bör utrymmet för att avstå från ett upphävande vara större. Bara det att påföljden bestäms till ovillkorligt fängelse måste i många av dessa fall nämligen innebära att den tidigare brottsligheten kan anses tillräckligt beaktad. Men även här måste domstolen bedöma den tidigare brottslighetens relevans utifrån ovan angivna omständigheter. Mer flagranta återfall bör då kunna motivera att beslutet om villkorlighet upphävs trots att ett ovillkorligt fängelsestraff har dömts ut med hänsyn till den tidigare brottsligheten.

Det sagda kan illustreras med följande exempel.

> A döms för stöld till villkorligt fängelse i tre månader med dagsböter. Under prövotiden döms A återigen för en stöld till villkorligt fängelse i tre månader. Eftersom det rör sig om ett återfall förenas straffet denna

gång med övervakning. Om A gör sig skyldig till ytterligare stöldbrottslighet under prövotiden för det nya straffet kan annan påföljd än ovillkorligt fängelse inte komma i fråga. Frågan är då om återfallet därmed kan anses tillräckligt beaktat eller om beslutet om villkorlighet bör upphävas.

I exemplet ovan påkallar brottsligheten i sig inte ett ovillkorligt fängelsestraff. Utgångspunkten är därför att den tidigare brottsligheten kan anses tillräckligt beaktad genom att det dömts ut ett sådant straff. Domstolen måste emellertid bedöma om villkorligheten ändå bör upphävas med hänsyn till återfallets relevans. Att det är fråga om likartad brottslighet i samtliga domar talar för ett upphävande. Om den nya stöldbrottsligheten dessutom är allvarligare än den tidigare, eller om det rör sig om flerfaldig brottslighet, bör ett upphävande anses motiverat. Detsamma gäller om den nya brottsligheten har begåtts i början av prövotiden. Är den nya brottsligheten i stället mindre allvarlig – med ett straffvärde på någon månad eller två – och har begåtts under den senare delen av prövotiden, bör domstolen däremot kunna avstå från ett upphävande.

B döms för ett narkotikabrott till villkorligt fängelse i fyra månader med samhällstjänst. Under prövotiden gör sig B skyldig till ett grovt rattfylleri. Med hänsyn till den tidigare brottsligheten döms B nu till ovillkorligt fängelse i två månader.

Inte heller i detta exempel påkallar det nya brottet i sig ett ovillkorligt fängelsestraff. B har inte heller tidigare återfallit i brott, och det nya brottet är mindre allvarligt än det tidigare. Brotten kan förvisso inte anses helt olikartade, men är inte heller så lika att de med någon mer påtaglig styrka talar för ett upphävande. Den tidigare brottsligheten kan därmed anses tillräckligt beaktad genom att det dömts ut ett ovillkorligt fängelsestraff för den nya brottsligheten. Något upphävande bör alltså inte ske.

C döms för olaga hot till villkorligt fängelse i fyra månader med samhällstjänst. Under prövotiden gör sig C skyldig till en misshandel för vilken påföljden bestäms till ovillkorligt fängelse i åtta månader.

I detta fall ger det nya brottet, med hänsyn till brottslighetens art och straffets längd, i sig skäl för ett ovillkorligt fängelsestraff. Utgångspunkten är därmed att det tidigare beslutet om villkorlighet ska upphävas. Det nya brottet är dessutom allvarligare än det tidigare, och brotten är likartade såtillvida att båda innefattat ett angrepp mot offrets

hälsa eller trygghet till person. Någon anledning att frångå utgångspunkten finns i detta fall inte. Beslutet om villkorlighet bör alltså upphävas.

I de fall det finns förutsättningar för upphävande på den nu diskuterade grunden bör enligt vår mening den klara huvudregeln vara att beslutet om villkorlighet ska upphävas. Bestämmelsen bör således göras obligatorisk till sin utformning. Samtidigt bör det införas ett undantag från huvudregeln som gör det möjligt att avstå från upphävande i särskilda fall. På det sättet kommer regleringen för övrigt att ligga i linje med den som gäller vid förverkande av villkorligt medgiven frihet. Undantaget behandlas närmare nedan under rubriken ”Möjlighet att avstå från att upphäva ett beslut om villkorlighet”.

Det nya straffet hindrar fullgörandet av en tidigare utdömd tilläggssanktion

Även när det inte finns skäl för att upphäva ett beslut om villkorlighet på den ovan angivna grunden kan ett upphävande i vissa fall vara motiverat. Som berörts i avsnitt 6.11.4 gäller det när det nya straffet kan antas hindra fullgörandet av den tilläggssanktion som det villkorliga fängelsestraffet har förenats med. Om det villkorliga straffet i en sådan situation får ligga kvar oförändrat kommer den tilltalade i praktiken att undgå straff för den brottslighet som omfattades av den tidigare domen eller i vart fall bli föremål för en obefogad strafflindring. Därför bör ett upphävande av ett beslut om villkorlighet kunna ske även på denna grund.

Som konstaterats i det nyss nämnda avsnittet bör kolliderande verkställigheter av detta slag även kunna ligga till grund för ett undanröjande av det villkorliga fängelsestraffet. Tillämpningsområdena skiljer sig dock åt på det sättet att undanröjandemöjligheten är avsedd för nyupptäckt brottslighet, som straffmäts gemensamt med den tidigare brottsligheten enligt principerna för flerfaldig brottslighet, medan upphävandeinstitutet ska användas vid ny brottslighet, för vilken straffet mäts ut oberoende av den tidigare brottsligheten. Som nämnts i det föregående kan det dock även i upphävandefallen förekomma brottslighet som är nyupptäckt och som följaktligen måste bli föremål för gemensam straffmätning. Vi återkommer till denna fråga i det följande.

Som också framhållits i avsnitt 6.11.4 är det svårt att tänka sig att fullgörandet av en bötessanktion som ett villkorligt fängelsestraff har förenats med skulle hindras av ett ovillkorligt fängelsestraff. Böter kan nämligen drivas in utan hinder av ett sådant straff och indrivningen kan dessutom fortsätta även efter prövotidens utgång (se avsnitt 6.10.1). Under alla förhållanden bör ett upphävande inte kunna beslutas med hänvisning till att verkställigheten av det ovillkorliga fängelsestraffet kan antas leda till att den dömde inte kan betala böterna. Den nu diskuterade grunden för upphävande bör därför begränsa sig till fall där det är fullgörandet av en samhällstjänst- eller övervakningssanktion som hindras av det ovillkorliga straffet.

Huruvida det ovillkorliga straffet kan antas hindra fullgörandet av sanktionen får bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Av betydelse är bl.a. det nya straffets längd, vilken tilläggssanktion det rör sig om och i vilken utsträckning denna har fullgjorts vid tidpunkten för domen. Är straffet långt kan det ofta antas hindra fullgörandet av sanktionen. Så behöver dock inte vara fallet om prövningen sker i slutet av prövotiden, eftersom den dömde då kan tänkas hinna fullgöra sanktionen innan verkställigheten av det ovillkorliga straffet påbörjas. Är straffet kort torde utrymmet för att låta det tidigare villkorliga straffet ligga kvar oförändrat bli större. En samhällstjänstsanktion bör i ett sådant fall inte sällan kunna fullgöras även om frågan aktualiseras i ett tidigare skede, i vart fall om endast en mindre del kvarstår att utföra. Fullgörandet kan då nämligen återupptas efter det att den dömde har frigetts från det ovillkorliga straffet. Med övervakningssanktionen förhåller det sig något annorlunda. Eftersom denna som utgångspunkt pågår under hela prövotiden skulle det kunna hävdas att ett ovillkorligt straff som kan verkställas innan prövotidens utgång i princip alltid hindrar fullgörandet av en sådan sanktion. Enligt vår mening måste dock kortare avbrott som endast inkräktar på den tilltalades kontaktskyldighet med övervakaren kunna godtas. Om verkställigheten av det nya straffet skulle hindra mer substantiella delar av övervakningen, såsom ett behandlings- eller påverkansprogram eller en helghemarrest, eller innebära ett längre avbrott, bör det däremot anses utgöra ett sådant hinder mot fullgörandet som här avses. Med hänsyn till övervakningssanktionens svagare koppling till straffets längd och förhållandet till avräkningsreglerna, bör dock det undantag som vi föreslår nedan i vissa fall

kunna tillämpas med hänvisning till att en väsentlig del av sanktionen har fullgjorts. Denna fråga behandlas närmare nedan.

Även omständigheter som kan vara svårare att bedöma på förhand kan ha betydelse för i vilken mån fullgörandet av en tilläggssanktion hindras av ett ovillkorligt fängelsestraff. Sådana omständigheter kan t.ex. vara hur genomförandet av sanktionen kommer att fortlöpa och när verkställigheten av det ovillkorliga straffet kan påbörjas. Med hänsyn till de osäkerhetsmoment som således föreligger ansåg Påföljdsutredningen, såvitt avsåg den utredningens förslag till motsvarande reglering, att det inte borde föreskrivas någon obligatorisk skyldighet för rätten att besluta om verkställighet i anstalt på den grunden att det kan antas att fullgörandet av tilläggssanktionen hindras av det ovillkorliga fängelsestraffet. I detta fall skulle det alltså inte vara fråga om annat än en fakultativ möjlighet för domstolen att besluta om sådan verkställighet. Skulle rätten avstå från att besluta om verkställighet i anstalt, och det efteråt skulle visa sig att sanktionen inte kan fullgöras, skulle ett sådant beslut kunna meddelas i en senare process med stöd av reglerna om bristande fullgörande.[400]

Också i det system vi föreslår kommer det att finnas en möjlighet att hantera den beskrivna situationen med stöd av reglerna om bristande fullgörande (se avsnitt 6.10.5). Icke desto mindre förordar vi en obligatorisk regel. Om det är så att domstolen gör bedömningen att det kan antas att fullgörandet av sanktionen kommer att hindras på grund av det ovillkorliga straffet är det nämligen svårt att se i vilka fall rätten ändå bör avstå från att besluta om upphävande för att bedömningen är osäker. En sådan reglering riskerar enligt vår mening snarare att leda till en ojämn rättstillämpning och framstår inte heller som den lämpligaste från kommunikativ synpunkt. I stället bör regleringen – precis som när det gäller den förut diskuterade grunden för upphävande – klart ge uttryck för att huvudregeln är att beslutet om villkorlighet ska upphävas när det kan antas att fullgörandet av tilläggssanktionen kommer att hindras med hänsyn till det ovillkorliga straffet.

[400] Se SOU 2012:34, band 2, s. 330.

Bestämmande av det nya straffets längd

När domstolen dömer till ett nytt ovillkorligt fängelsestraff, samtidigt som den upphäver ett beslut om att ett tidigare utdömt straff ska vara villkorligt, kommer det nya straffet normalt endast avse ny brottslighet. Straffets längd ska då bestämmas oberoende av den tidigare brottsligheten.

Som vi varit inne på i det föregående kan ett upphävande emellertid komma i fråga även när den tilltalade, utöver den nya brottsligheten, ska dömas för ett nyupptäckt brott. Det gäller när straffet, även utan den nyupptäckta brottsligheten, skulle ha bestämts till ovillkorligt fängelse. I ett sådant fall bör den nyupptäckta brottsligheten, liksom i andra fall, straffmätas gemensamt med brottsligheten i den tidigare domen enligt reglerna för flerfaldig brottslighet. Därefter bör längden av det villkorliga straffet dras av och restvärdet läggas samman med straffvärdet för den nya brottsligheten. Det sagda kan illustreras med följande exempel.

A döms till villkorligt fängelse i åtta månader med övervakning. En tid därefter döms A dels för ett nyupptäckt brott som i sig inte skulle ha föranlett en strängare påföljd än villkorligt fängelse i fyra månader, dels för ett nytt brott som ensamt skulle ha föranlett ovillkorligt fängelse i ett år. Vid bestämmandet av det ovillkorliga straffets längd gör domstolen först en gemensam straffmätning av den nyupptäckta brottsligheten och brottsligheten i den tidigare domen, vilket ger ett hypotetiskt gemensamt fängelsestraff på tio månader. Därefter drar domstolen av längden av det villkorliga straffet, vilket ger ett restvärde på två månader. Domstolen lägger sedan samman detta med straffvärdet för den nya brottsligheten och bestämmer därmed längden på ovillkorliga straffet till ett år och två månader. Eftersom påföljden även utan det nyupptäckta brottet skulle ha bestämts till ovillkorligt fängelse, och då det ovillkorliga fängelsestraffet hindrar fullgörandet av övervakningen, upphäver domstolen samtidigt det tidigare beslutet om villkorlighet. Därtill fastställer den vad som ska avräknas med anledning av vad som redan fullgjorts av övervakningen (se vidare nedan).

B döms till villkorligt fängelse i fyra månader med samhällstjänst. Därefter döms B dels för ett nyupptäckt brott som i sig påkallar ett ovillkorligt fängelsestraff om sex månader, dels för ett nytt brott som ensamt skulle ha föranlett ovillkorligt fängelse i åtta månader. Vid bestämmandet av det ovillkorliga straffets längd gör domstolen först en gemensam straffmätning av den nyupptäckta brottsligheten och brottsligheten i den tidigare domen, vilket ger ett hypotetiskt gemensamt fängelsestraff på åtta månader. Därefter drar domstolen av längden av det villkorliga straffet, vilket ger ett restvärde på fyra månader. Domstolen lägger sedan samman detta

med straffvärdet för den nya brottsligheten och bestämmer därmed längden på det ovillkorliga straffet till ett år. Eftersom straffet även utan den nyupptäckta brottsligheten skulle ha bestämts till ovillkorligt fängelse, och då domstolen finner att enbart utdömandet av ett sådant straff inte skulle innebära att den tidigare brottsligheten kan anses tillräckligt beaktad, upphäver domstolen samtidigt det tidigare beslutet om villkorlighet. Därtill fastställer den vad som ska avräknas med anledning av vad som redan fullgjorts av samhällstjänsten (se vidare nedan).

Domförhet

Nämndemän bör alltid delta i avgörandet vid upphävande av ett beslut att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt, vilket föranleder ett tillägg i 38 kap. 6 § brottsbalken.

Tillgodoräknande av fullgjord tilläggssanktion

Förslag: Om den dömde helt eller delvis har fullgjort en tilläggssanktion, och detta skäligen bör tillgodoräknas honom eller henne, ska rätten i ett beslut om upphävande fastställa den tid, räknad i månader, som ska avräknas från fängelsestraffet med anledning av fullgörandet.

Skälen för vårt förslag

Ett villkorligt fängelsestraff verkställs genom att den dömde fullgör den tilläggssanktion som beslutats. I de fall rätten upphäver beslutet om att straffet ska vara villkorligt med anledning av att den tilltalade under prövotiden begått nya brott – med följden att straffet i stället ska avtjänas i anstalt eller enligt vad som annars gäller för ovillkorliga fängelsestraff – måste det därför beaktas i vilken utsträckning straffet redan kan anses vara verkställt utanför anstalt. Precis som vid upphävande på grund av brister i fullgörandet av tilläggssanktionen måste det följaktligen göras en avräkning för vad den dömde skäligen bör tillgodoräknas med anledning av vad han eller hon har fullgjort i form av tilläggssanktion. Även i detta fall bör det ske genom att rätten i upphävandebeslutet fastställer den tid som ska avräknas från fängelsestraffet, i stället för att direkt bestämma en kortare strafftid. Likaså bör avräkningstiden anges i hela månader. Skälen för denna ordning

har redovisats i avsnitt 6.10.6. Förhållandet mellan sådan avräkning och villkorlig frigivning efter upphävande av beslutet om villkorlighet behandlas i avsnitt 6.12.2. I det avsnittet finns också exempel på hur ett domslut skulle kunna se ut när ett beslut om villkorlighet upphävs och en tid som ska avräknas från fängelsestraffet med anledning av vad som fullgjorts av tilläggssanktionen fastställs.

I likhet med vad vi föreslår ska gälla vid upphävande på grund av brister i fullgörandet av tilläggssanktionen bör någon avräkning inte ske för den prövotid som förflutit. Att en stor del av prövotiden har förflutit bör, som framgått ovan, kunna få betydelse vid bedömningen av om beslutet om villkorlighet överhuvudtaget ska upphävas, men om så sker kan det – till skillnad från vad Påföljdsutredningen ansåg – inte rimligtvis tillgodoräknas den dömde såsom verkställighet av påföljd. Det förhållandet att brottet begåtts i slutet av prövotiden kan däremot få en indirekt betydelse för avräkningsfrågan på det sättet att det normalt sett innebär att en stor del av tilläggssanktionen har fullgjorts.

Hur lång tid som ska avräknas bör i huvudsak avgöras efter samma modeller som föreslagits beträffande upphävande av ett beslut om villkorlighet på grund av brister i fullgörandet av sanktionen (jfr även avsnitt 6.11.4 angående undanröjande av ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff). För en närmare beskrivning av dessa modeller hänvisas till avsnitt 6.10.6.

En särskild problematik som kan uppstå när det gäller övervakningssanktionen hänger samman med att övervakningen som utgångspunkt pågår under hela prövotiden och normalt sett under en tid som överstiger straffets längd. Detta kan medföra att sanktionen inte är helt slutförd när upphävandefrågan prövas, men ändå har fullgjorts till en sådan grad att straffet – vid en tillämpning av de vanliga avräkningsmodellerna – skulle reduceras till noll. Icke desto mindre kan ett upphävande vara påkallat med hänsyn till att det fortsatta fullgörandet av sanktionen hindras av att det ska dömas ut ett ovillkorligt fängelsestraff för den nya brottsligheten. Följande exempel belyser problematiken.

> A döms till villkorligt fängelse i fyra månader med övervakning. Tio månader in i prövotiden döms A för ny brottslighet till ovillkorligt fängelse i 18 månader. Det ovillkorliga straffet hindrar fullgörandet av övervakningssanktionen i resterande del (14 månader), vilket väcker frågan om det tidigare villkorliga straffet ska upphävas och hur avräkningen i så fall ska göras. Om den vanliga avräkningsmodellen tillämpas, där två månaders

välskött övervakning ger en månads avdrag på straffet, skulle inget av strafftiden kvarstå efter avräkningen.

Bör domstolen i ett fall som i exemplet ovan avstå från upphävande med hänsyn till att det inte skulle få någon praktisk effekt eller bör den i stället göra en mindre avräkning än vad som följer av de vanliga modellerna? Enligt vår mening är det senare alternativet att föredra, eftersom det villkorliga fängelsestraffet i annat fall delvis skulle efterges till följd av att den dömde återfallit i brott. Om en övervakningssanktion ännu inte helt har fullgjorts bör domstolen således – i likhet med vad vi förordar beträffande upphävanden på grund av brister i fullgörandet av tilläggssanktionen – inte göra en mer omfattande avräkning än att ett fängelsestraff på minst en månad kvarstår. I den mån domstolen anser att det finns goda skäl för en eftergift av det ovan angivna slaget kan domstolen i stället använda sig av den möjlighet att avstå från upphävande som vi behandlar närmare nedan.

Motsvarande fråga inställer sig även när hela tilläggssanktionen – oberoende av om denna är övervakning eller samhällstjänst – har fullgjorts och ett upphävande är motiverat av det skälet att den tidigare brottsligheten annars inte kan anses tillräckligt beaktad. I ett sådant fall kan det tyckas följdriktigt att en tid motsvarande hela straffets längd ska avräknas, med följden att ett upphävande i praktiken inte kan bli aktuellt. Å andra sidan skulle det innebära att villkoret om laglydighet inte får någon självständig betydelse i ett sådant fall. Så fort den dömde fullgjort sanktionen skulle denne med andra ord kunna begå nya brott utan att riskera att få avtjäna ens en mindre del av straffet i anstalt, och det även om en betydande del av prövotiden återstod. En sådan ordning framstår inte som optimal. Om återfallet är så flagrant att ett upphävande är motiverat bör ett sådant beslut rimligtvis vara möjligt. Även här bör domstolen alltså kunna frångå de vanliga modellerna för avräkning och fastställa avräkningstiden så att det i vart fall kommer att återstå en månad att avtjäna i anstalt eller enligt vad som annars gäller för ovillkorliga fängelsestraff.

Ett annat skäl för en sådan ordning hänger samman med hur upphävandeinstitutet samspelar med regleringen av hur återfall ska beaktas vid straffmätningen. Enligt vad vid föreslår i avsnitt 6.13.3 ska återfall kunna påverka straffmätningen i skärpande riktning bl.a. om den tidigare brottsligheten inte i tillräcklig utsträckning beaktas genom upphävande av ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt. Förslaget bygger på att den sistnämnda åtgärden är en

lämpligare reaktion på återfall än att det mäts ut ett längre fängelsestraff och att en sådan straffskärpning alltså bör tillgripas i sista hand. Om upphävandeinstitutet används alltför restriktivt kan det dock leda till att tidigare brottslighet i fler fall i stället kommer att beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen.

Enligt vår mening medför den nu förordade ordningen inte i något av dessa fall att den dömde kan sägas bli föremål för en överreaktion eller anses dubbelt bestraffad. Även om ett villkorligt fängelsestraff är avsett att så långt som möjligt motsvara ingripandegraden i ett ovillkorligt fängelsestraff av samma längd måste nämligen ett ovillkorligt fängelsestraff alltid anses som den strängaste reaktionen. Till och med om tilläggssanktionen är helt fullgjord bör det därför finnas utrymme för att reagera på återfallet genom att låta en liten del av straffet verkställas i ovillkorlig form, utan att det sammantagna straffet för den sakens skull kan anses mer ingripande än om hela strafftiden fått avtjänas ovillkorligt.

Det kan slutligen noteras att det även i andra fall kan uppstå situationer där avräkningen inte fullt ut kan motsvara vad den dömde redan har verkställt genom fullgörandet av tilläggssanktionen. Det gäller t.ex. när den dömde förvisso har fullgjort en del av sanktionen men inte i sådan utsträckning att det skäligen bör ge en avräkning på straffet med den minsta möjliga tiden om en månad (se vidare vad som anförts härom i avsnitt 6.10.6).

Upphävande av flera beslut om villkorlighet

Förslag: Om det finns förutsättningar för upphävande beträffande flera villkorliga fängelsestraff ska rätten, om den tidigare brottsligheten inte kan anses tillräckligt beaktad genom att det döms ut ett ovillkorligt fängelsestraff för den nya brottsligheten, i första hand upphäva beslutet om villkorlighet i den senaste domen. Kan den tidigare brottsligheten inte anses tillräckligt beaktad genom ett sådant upphävande ska rätten även upphäva beslutet om villkorlighet i föregående dom. Om det nya straffet hindrar fullgörandet av tilläggssanktionen till flera villkorliga straff ska vart och ett av besluten om villkorlighet upphävas.

Skälen för vårt förslag

Som redan framgått medger det föreslagna systemet att det på nytt döms till villkorligt fängelse vid återfall under prövotiden för ett tidigare utdömt sådant straff. Därför kommer i vissa fall två – eller undantagsvis fler – prövotider att kunna löpa parallellt. Om den som är föremål för sådana parallella prövotider begår nya brott under dessa, och då ska dömas till ovillkorligt fängelse, inställer sig frågan hur situationen ska hanteras. Ska domstolen, om det finns förutsättningar för det, upphäva båda besluten om villkorlighet eller endast något av dem och i så fall vilket? Svaret bör vara beroende av vilken grund för upphävande som är aktuell.

Om frågan aktualiseras med anledning av att den tidigare brottsligheten annars inte kan anses tillräckligt beaktad bör huvudregeln vara att beslutet om villkorlighet i den senaste domen upphävs. I de allra flesta fall torde detta, i förening med att det döms ut ett ovillkorligt fängelsestraff för den nya brottsligheten, nämligen vara en tillräcklig reaktion på återfallet. Att det är beslutet om villkorlighet i den senaste domen som ska upphävas framstår vidare som naturligt, givet att betydelsen av tidigare brottslighet klingar av efter hand och att det normalt sett är tilläggssanktionen till straffet enligt den domen som är minst fullgjord vid tidpunkten för prövningen.

Principen kan dock inte tillämpas undantagslöst. Ibland kan det senast utdömda villkorliga fängelsestraffet vara kort, medan det straff som dömts ut dessförinnan är betydligt längre. I sådana fall kan det vara påkallat att upphäva även föregående beslut om villkorlighet, så att det samlade resultatet framstår som en rimlig reaktion på den tidigare brottsligheten.[401] Även när det rör sig om mycket täta återfall är det tänkbart att ett dubbelt upphävande kan vara motiverat.

Mot denna bakgrund föreslår vi att för det fall det finns förutsättningar för upphävande beträffande flera villkorliga fängelsestraff ska rätten, om grunden är att den tidigare brottsligheten inte kan anses tillräckligt beaktad genom att det döms ut ett ovillkorligt fängelsestraff för den nya brottsligheten, i första hand upphäva beslutet om villkorlighet i den senaste domen. Kan den tidigare brottsligheten inte anses tillräckligt beaktad genom ett sådant upphävande ska rätten även upphäva beslutet om villkorlighet i föregående dom.

[401] Jfr SOU 2012:34, band 2, s. 331 f.

Om upphävandefrågan aktualiseras med anledning av att det nya, ovillkorliga, straffet hindrar fullgörandet av en tilläggssanktion som ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff har förenats med är situationen en annan. I ett sådant fall bör varje straff som inte till fullo kan verkställas i frihet på det sätt som förutsattes vid domstillfället i stället få avtjänas i anstalt eller enligt vad som annars gäller för ovillkorliga straff. I annat fall kommer den dömde att bli föremål för en obefogad strafflindring. Av det skälet föreslår vi att om det nya straffet hindrar fullgörandet av tilläggssanktionen till flera villkorliga straff ska vart och ett av besluten om villkorlighet upphävas. Även här kan i vissa fall avsteg tänkas vara motiverade, men detta kräver ingen särskild reglering. I stället kan ett avsteg åstadkommas genom en tillämpning av det allmänna undantaget från upphävandeskyldigheten som behandlas närmare nedan.

Oavsett vilken grund för upphävande som tillämpas ska avräkning för vad den tilltalade har fullgjort i form av tilläggssanktion göras på vanligt sätt.

Särskilt om upphävande när det tidigare straffet var delvis villkorligt fängelse

Förslag: Om endast en del av ett tidigare fängelsestraff är villkorlig ska ett upphävande av beslutet om villkorlighet avseende den delen kunna ske enligt vad som gäller i andra fall.

Skälen för vårt förslag

Som anförts ovan bör ett upphävande inte kunna ske när det nya straffet är delvis villkorligt fängelse. Däremot bör ingenting hindra ett upphävande när det tidigare fängelsestraffet endast delvis var villkorligt. Om den dömde i ett sådant fall har återfallit i brott efter domen men före prövotidens utgång bör domstolen således, om övriga förutsättningar är uppfyllda, kunna upphäva beslutet om villkorlighet i berörd del. Det kan noteras att även brott som begås under verkställigheten av den ovillkorliga delen av straffet, dvs. under anstaltstiden eller vid verkställighet med IÖV, därmed kommer att

kunna ligga till grund för ett upphävande såvitt avser den villkorliga delen.

Vid ett upphävande av ett beslut om att en del av straffet ska vara villkorlig kommer den dömde att få avtjäna även denna del i ovillkorlig form. Avräkning för vad den dömde har fullgjort i form av tilläggssanktion bör ske på samma sätt som i andra fall. Även reglerna om upphävande av flera beslut om villkorlighet bör kunna tillämpas på motsvarande sätt när något (eller hypotetiskt sett flera) av de tidigare straffen var delvis villkorligt.

Det kan slutligen uppmärksammas att någon villkorlig frigivning, inte ska ske från den del av straffet som redan från början var ovillkorlig (se avsnitt 6.6.5). Det medför dock inte att den sammanlagda avtjänandetiden i anstalt, för det fall beslutet om villkorlighet av straffet i den andra delen senare upphävs, blir längre än om påföljden redan från början hade bestämts till ett i sin helhet ovillkorligt fängelsestraff. Detta eftersom villkorlig frigivning även i dessa fall ska beräknas på hela strafftiden och den tid som redan har avtjänats i anstalt då kommer att tillgodoräknas den dömde.

Möjlighet att avstå från att upphäva ett beslut om villkorlighet

Förslag: Om det finns särskilda skäl får rätten avstå från att upphäva ett beslut om att straffet ska vara villkorligt.

Skälen för vårt förslag

Som redan framgått föreslår vi att den grundläggande regeln om upphävande ska vara obligatorisk. Enligt denna *ska* domstolen alltså upphäva ett tidigare beslut om villkorlighet om förutsättningarna för det är uppfyllda. Detta bör dock inte gälla undantagslöst. I vissa fall kan omständigheterna vara sådana att ett upphävande – trots att det finns förutsättningar för det – inte framstår som rimligt, lämpligt eller nödvändigt. Det bör därför införas en undantagsregel som ger domstolen möjlighet att avstå från upphävande om det finns särskilda skäl.

En situation då sådana skäl kan föreligga är när brottet har begåtts under prövotiden såväl för villkorligt fängelse som efter villkorlig frigivning. Om upphävandefrågan då aktualiseras med anledning av

att den tidigare brottsligheten inte kan anses tillräckligt beaktad enbart genom att det döms ut ett ovillkorligt fängelsestraff för den nya brottsligheten bör ett upphävande många gånger ändå kunna underlåtas om den villkorligt medgivna friheten förverkas. Ofta torde den tidigare brottsligheten nämligen kunna anses tillräckligt beaktad på detta sätt. Det gäller särskilt om förverkandetiden överstiger den tid som, efter avräkning, skulle få avtjänas ovillkorligt vid ett upphävande.

En annan situation då det kan finnas särskilda skäl för att avstå från upphävande kan vara när en stor del av den tilläggssanktion som det villkorliga straffet förenats med har fullgjorts. Som framgått av diskussionen ovan gällande avräkning bör modellerna för detta inte tillämpas så att de i praktiken förhindrar ett upphävande när det är motiverat. Men det betyder inte att det förhållandet att den tilltalade har fullgjort en stor del av sanktionen helt bör sakna betydelse vid prövningen av om ett upphävande ska ske. Om bara några enstaka timmar av en samhällstjänstsanktion kvarstår att utföra bör domstolen således, med stöd av den nu diskuterade regeln, kunna avstå från att upphäva beslutet om villkorlighet även om det nya, ovillkorliga, straffet kan antas hindra fullgörandet av dessa.

När det gäller övervakningssanktionen är saken som sagt mer komplicerad. Om det nya straffet inte inkräktar på övervakningen på annat sätt än att en kortare tids kontaktskyldighet får undvaras bör det inte anses hindra fullgörandet av sanktionen på ett sådant sätt att det ger förutsättningar för upphävande. Men skulle det nya straffet ge upphov till ett längre eller mer beaktansvärt avbrott i övervakningen ska däremot ett upphävande som utgångspunkt ske på denna grund. Utrymmet för undantag måste här dock påverkas av att omfattningen av en övervakningssanktion inte är helt given på förhand och har en svagare koppling till straffets längd än samhällstjänstsanktionen. Således kan Kriminalvården i en inte obetydlig utsträckning anpassa innehållet i övervakningen efter behov och har därtill möjlighet att korta ner övervakningstiden till minst ett år om något behov av stöd- eller kontrollåtgärder inte längre bedöms föreligga. När det finns förutsättningar för upphävande på den grunden att det nya straffet hindrar slutförandet av en övervakningssanktion, men denna till stor del redan har fullgjorts, kan domstolen därför ha anledning att överväga om ett upphävande ändå bör underlåtas. Vid bedömningen bör domstolen ta särskild hänsyn till i vilken utsträckning sanktionen har fullgjorts och hur den har skötts samt till det

villkorliga fängelsestraffets längd. Om övervakningen har fullgjorts i sina mer substantiella delar, har pågått (eller utan hinder av verkställigheten av det nya straffet kan antas komma att pågå) under minst ett år och i huvudsak har skötts väl bör undantaget ofta kunna tillämpas om inte det villkorliga straffets längd talar däremot. Straffets längd kan lämpligen beaktas på det sättet att domstolen gör en provisorisk avräkning för vad som fullgjorts av sanktionen med tillämpning av gängse principer. Om detta ger en avräkning på strafftiden ner till noll bör straffets längd inte anses hindra att undantaget tillämpas. Det sagda gäller under förutsättning att inte också återfallet i sig kräver ett upphävande för att den tidigare brottsligheten annars inte kan anses tillräckligt beaktad. Mer flagranta återfall bör således föranleda att beslutet om villkorlighet upphävs även under nyss nämnda omständigheter.

Det är också tänkbart att sådana förhållanden, hänförliga till framför allt den tilltalades livssituation, som kan vägas in i bedömningen av om straffet överhuvudtaget ska vara villkorligt i undantagsfall kan beaktas i detta sammanhang. Även om dessa omständigheter inte varit tillräckliga för att motivera ett helt eller delvist villkorligt fängelsestraff, bör det alltså inte vara uteslutet att åberopa dem som skäl för att avstå från att upphäva ett tidigare beslut om villkorlighet. Också sådana omständigheter som kan beaktas i lindrande riktning vid straffmätningen bör någon gång kunna medföra att rätten avstår från ett upphävande. Det skulle exempelvis kunna vara motiverat när den tilltalade frivilligt har angett sig eller har medverkat till utredningen av sin egen eller någon annans brottslighet. Även det förhållandet att den dömde var under 18 år vid det brott som föranledde det villkorliga fängelsestraffet bör kunna vägas in i bedömningen (se vidare avsnitt 6.13.1).

6.11.6 Korrigeringsreglerna

Förslag: Korrigeringsreglerna i 34 kap. 6 § första stycket brottsbalken ändras så att de, förutom beträffande de ungdomspåföljder som de i dag omfattar, blir tillämpliga endast när den tidigare påföljden är fängelse.

Korrigeringsregeln i 34 kap. 6 § andra stycket brottsbalken ändras så att den blir tillämplig när den tidigare domen, förutom sluten ungdomsvård, är på fängelse på viss tid som inte är villkorligt.

Skälen för vårt förslag

Ny prövning av påföljden vid ändrade förhållanden

I 34 kap. 6 § första stycket brottsbalken finns regler som ger möjlighet att korrigera en tidigare utdömd påföljd med anledning av ändrade förhållanden.

I *första meningen* regleras hur en konsumtionsdom ska hanteras om den ursprungliga domen, dvs. den dom i vilken den påföljd som fått omfatta även tillkommande brottslighet dömts ut, ändras av högre rätt. Under förutsättning att konsumtionsdomen har fått laga kraft ska rätten i ett sådant fall pröva frågan om påföljd för den tillkommande brottsligheten på nytt efter en anmälan av åklagare. Bestämmelsen är tillämplig oavsett om påföljden enligt den ursprungliga domen är fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning eller sluten ungdomsvård.

I *andra meningen* regleras vad som gäller om en dom på fängelse, skyddstillsyn, villkorlig dom eller sluten ungdomsvård för nyupptäckt brottslighet har bestämts med beaktande av att påföljden tillsammans med en tidigare utdömd påföljd inte ska överstiga vad som hade kunnat dömas ut om den sammanlagda brottsligheten hade prövats i en rättegång (2 §), för det fall att den ursprungliga domen ändras. Också i ett sådant fall ska frågan om påföljd för den tillkommande brottsligheten prövas på nytt av domstol efter anmälan av åklagare.

Det ankommer på åklagaren enligt 7 § förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål att genast anmäla saken för prövning till rätten

Som framgår av avsnitt 6.11.3 ska en konsumtionsdom i det system som vi nu föreslår kunna meddelas under samma förutsättningar

som i dag. Likaså ska domstolen när den bestämmer en ny påföljd för nyupptäckt brottslighet på motsvarande sätt som hittills göra en gemensam straffmätning enligt vad som följer av 34 kap. 2 § brottsbalken (se avsnitt 6.11.2). Följaktligen kommer det även fortsättningsvis att finnas ett behov av att i de situationer som avses i 34 kap. 6 § första stycket kunna korrigera påföljden för den tillkommande brottsligheten i efterhand. Det gäller även om utrymmet för konsumtionsdom och betydelsen av bestämmelsen i 34 kap. 2 § i och för sig kommer att minska till följd av de ändringar av reglerna om straffmätning av flerfaldig brottslighet som vi föreslår.

Med anledning av att villkorlig dom och skyddstillsyn utgår ur systemet bör paragrafen ändras så att den, förutom beträffande de ungdomspåföljder som anges i respektive stycke, blir tillämplig endast om den tidigare påföljden är fängelse. Som nämnts i avsnitt 6.11.1 täcker en sådan formulering såväl villkorliga som ovillkorliga fängelsestraff. Som redan föreslagits i det nyss nämnda avsnittet bör uppräkningen av de olika ungdomspåföljderna i första stycket också ersättas med den gemensamma benämningen ”en särskild ungdomspåföljd enligt 32 kap.”. Bestämmelsen i 7 § förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål bör ändras på motsvarande sätt (se författningsförslaget till den paragrafen).

Omprövning vid underlåtenhet att tillämpa 34 kap. 2 § brottsbalken

Även i 34 kap. 6 § andra stycket brottsbalken finns en bestämmelse som ger möjlighet att korrigera en tidigare utdömd påföljd i efterhand. Bestämmelsen avser den situation att det vid verkställigheten av en dom på fängelse på viss tid eller på sluten ungdomsvård visar sig att brottet är begånget före det att en tidigare påföljd har dömts ut och det inte framgår av domarna att den andra påföljden har beaktats, eller med andra ord att 34 kap. 2 § har tillämpats. Enligt vad som framgår av första meningen ska domstolen i ett sådant fall, sedan domarna fått laga kraft och efter anmälan av åklagare, med tillämpning av den nyss nämnda paragrafen bestämma vad den dömde ska undergå till följd av den dom som sist ska verkställas. Av andra meningen framgår att en sådan prövning inte hindrar att domen får verkställas, om inte rätten beslutar något annat.

Av 4 § strafftidsförordningen (2019:95) framgår att Kriminalvården ska anmäla till åklagaren, i det mål i vilket den dom som sist ska verkställas har meddelats, att en situation av det angivna slaget föreligger.

Även den situation som avses i 34 kap. 6 § andra stycket brottsbalken kan uppstå i det system med villkorligt fängelse som vi föreslår. Den möjligheten att korrigera påföljden som följer av bestämmelsen bör därför finnas även fortsättningsvis. Som angetts ovan är bestämmelsen i dag endast tillämplig när den tidigare domen är fängelse på viss tid eller sluten ungdomsvård. Någon anledning att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde till att omfatta också en icke frihetsberövande påföljd finns inte. Bestämmelsen bör därför ändras så att den blir tillämplig när den tidigare domen, förutom sluten ungdomsvård, är på fängelse på viss tid som inte är villkorligt. Motsvarande ändring bör göras i 4 § strafftidsförordningen (se författningsförslaget till den paragrafen). I sak kommer regleringen därmed att motsvara vad som gällt hittills.

6.11.7 Tillämpningen i högre rätt

Bedömning: När högre rätt dömer för brott som prövats i flera domar i lägre rätt bör brottsligheten i varje sådan dom även fortsättningsvis leda till en särskild påföljd.

Skälen för vår bedömning

Undantaget från gemensam påföljd i högre rätt bör bestå

När någon döms för flera brott ska domstolen, enligt huvudregeln i 30 kap. 3 § första stycket brottsbalken, döma till en gemensam påföljd. Detta gäller dock inte i högre rätt när den dömer för brott som prövats i flera domar i lägre rätt. Då ska brottsligheten i varje sådan dom i stället leda till en särskild påföljd. Detta framgår av 30 kap. 3 § tredje stycket brottsbalken. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.4.

Detta undantag från huvudregeln om gemensam påföljd tillkom i samband med 2016 års reform av 34 kap. brottsbalken (prop. 2015/16:151). Före reformen gällde huvudregeln också i högre rätt, när domstolen prövade flera underrättsdomar i samma mål. Vid över-

prövning av två olika tingsrättsdomar kunde en hovrätt således i princip inte döma ut separata påföljder för brotten i de olika domarna. I stället skulle hovrätten döma ut en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten, och det även om brotten i den andra tingsrättsdomen begåtts efter den första domen och därmed utgjorde återfall i brott. Ordningen innebar alltså att den tilltalade kunde uppnå en fördel genom att överklaga de olika tingsrättsdomarna, eftersom straffmätningen då kom att avse den samlade brottsligheten i enlighet med principen om straffmätning vid flerfaldig brottslighet.[402]

Det var mot den bakgrunden som den nuvarande regeln om att brottsligheten i varje överklagad tingsrättsdom ska leda till en särskild påföljd infördes. Avsikten med ändringen var således att ny brottslighet även i högre rätt konsekvent ska behandlas som återfall i brott och ges en straffskärpande betydelse. Ett annat skäl som anfördes för en sådan ordning var att den ligger i linje med tanken att processen i hovrätten ska utgöra en överprövning och inte en omprövning av tingsrättens avgörande.[403]

De skäl som således ligger till grund för den nuvarande ordningen gör sig inte mindre gällande i dag och i det system med villkorligt fängelse som vi föreslår. Det kan i sammanhanget noteras att undantaget från huvudregeln om gemensam påföljd i högre rätt tillkom efter förslag från Påföljdsutredningen som också lade fram ett system med villkorligt fängelse. Införandet av ett sådant system ger därför inte i sig anledning att frångå den nuvarande ordningen (jfr ovan avsnitt 6.11.1). Till detta kommer att den nuvarande ordningen numera är väl förankrad i rättssystemet. Denna ordning bör därför bestå.

Något om tillämpningen av regeln i ett system med villkorligt fängelse

Högre rätt ska alltså även fortsättningsvis döma ut en särskild påföljd för brottsligheten i varje underrättsdom. Detta innebär att rätten, vid en samtidig prövning av målen, ska bestämma påföljden för brottsligheten i respektive dom på samma sätt som om målen prövats i olika rättegångar. Vid påföljdsbestämningen för brottsligheten i den senare domen har domstolen således att ta ställning till om brottsligheten är ny eller nyupptäckt. I det förra fallet aktualiseras prin-

[402] Se a. prop. s. 58 f.
[403] Ibid.

ciperna för återfall och i det senare ska bestämmelserna om flerfaldig brottslighet tillämpas. Precis som i dag kommer brytpunkten för bedömningen av om ett tillkommande brott är att betrakta som nytt eller nyupptäckt att vara den först meddelade (tidigare) domen som är fällande.[404]

På liknande sätt som hittills kan regleringen komma att medföra att den dömde får verkställa två icke frihetsberövande påföljder – vanligtvis två villkorliga fängelsestraff – parallellt. Den kan också leda till att det döms ut två ovillkorliga fängelsestraff som då får avtjänas i följd.

En annan situation som kan uppkomma är att påföljden för brottsligheten i den första domen i och för sig hade kunnat stanna vid villkorligt fängelse, medan brottsligheten i den andra domen påkallar ett ovillkorligt fängelsestraff som hindrar fullgörandet av den tilläggssanktion ett villkorligt fängelsestraff skulle ha förenats med. Eftersom såväl ett undanröjande av straffet som ett upphävande av ett beslut om villkorlighet kräver att den tidigare domen fått laga kraft, kommer dessa möjligheter i praktiken inte att stå till buds. För övrigt skulle det under alla förhållanden framstå som underligt om domstolen dömde ut ett villkorligt fängelsestraff för brottsligheten i den första domen som den omedelbart undanröjde eller upphävde med anledning av påföljden för brottsligheten i den andra. Frågan är då hur denna situation kan hanteras. Enligt vår mening bör domstolen, när den bestämmer påföljden för brottsligheten i den första domen, kunna ta hänsyn till den förutsedda påföljden i den andra domen. Som anförts i avsnitt 6.6.1 bör domstolen rent generellt avstå från att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt om det kan antas att den sanktion som straffet bör förenas med inte kommer att kunna verkställas. Det bör gälla även i nu diskuterade fall. I stället för att döma ut ett villkorligt fängelsestraff i den första domen – som tämligen omgående får upphävas i en ny process om brister i fullgörandet av tilläggssanktionen – bör domstolen således direkt kunna döma till ovillkorligt fängelse.[405] Det gäller under förutsättning att målen handläggs gemensamt. Om målen handläggs var för sig kan domstolen däremot knappast göra ett tillräckligt säkert antagande om utgången i det senare målet för att en sådan lösning ska vara aktuell.

[404] Se rättsfallet ”Brevinkastet” NJA 2018 s. 574 p. 36.
[405] Jfr Ågren, Brottsbalk (1962:700), 30 kap. 3 §, avsnitt 2.4 Undantag från huvudprincipen i högre rätt, Lexino 2020-01-01 (JUNO) och Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentarerna till 30 kap. 3 §.

6.12 Tillgodoräknande av tid för frihetsberövande respektive fullgjord del av tilläggssanktion

6.12.1 Tillgodoräknande av tidigare frihetsberövande

Bedömning: Om den dömde med anledning av brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit berövad friheten på sätt som enligt 2 § lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande (tillgodoräknandelagen) ska tillgodoräknas som verkställighet av påföljd, bör Kriminalvårdens beslut om helghemarrest eller andra liknande rörelseinskränkningar innehålla uppgift om vilken eventuell avräkning som i det avseendet har gjorts av tid för frihetsberövande.

Förslag: Med anledning av införandet av ett system med villkorligt fängelse görs nödvändiga följdändringar i 2 § första stycket och 3 § första stycket tillgodoräknandelagen.

Skälen för vår bedömning och vårt förslag

Om den som döms till villkorligt fängelse har varit frihetsberövad på ett sådant sätt som avses i 2 § tillgodoräknandelagen ska rätten anteckna tiden för frihetsberövandet i ett avräkningsunderlag som bifogas domen (se 16 § förordningen [1996:271] om mål och ärenden i allmän domstol). Det gäller oberoende av om frihetsberövandet haft betydelse för domstolens bedömning att straffet skulle vara villkorligt eller för valet av tilläggssanktion respektive innehållet i den valda tilläggssanktionen (jfr avsnitt 6.7.2, 6.7.4, 6.8.3 och 6.9.12). Avräkningsunderlaget ligger sedan till grund för det strafftidsbeslut som Kriminalvården ska upprätta, om beslutet om villkorlighet senare upphävs och straffet således ska avtjänas ovillkorligt (se 21 § strafftidslagen [2018:1251]). I strafftidsbeslutet ska Kriminalvården bl.a. fastställa antalet dagar som ska tillgodoräknas av det tidigare frihetsberövandet. Även detta gäller oberoende av om frihetsberövandet haft betydelse för domstolens ursprungliga bedömning att straffet skulle vara villkorligt eller för valet av tilläggssanktion respektive innehållet i den valda tilläggssanktionen.

Inför ett eventuellt beslut om upphävande av villkorligheten bör Kriminalvården i allmänhet yttra sig om vad den dömde har fullgjort av en samhällstjänst- eller övervakningssanktion (se avsnitt 6.14). Om rätten finner att beslutet om villkorlighet ska upphävas och att den dömde bör tillgodoräknas att en del av tilläggssanktionen fullgjorts ska rätten i upphävandebeslutet fastställa den tid, räknad i månader, som ska avräknas från fängelsestraffet med anledning av fullgörandet (se avsnitt 6.10.6 och 6.11.5). Som vi återkommer till i avsnitt 6.12.2 bör det i ett sådant fall vara den strafflängd som återstår efter domstolens avräkning som Kriminalvårdens beräkning av strafftid och tid för villkorlig frigivning baseras på (se föreslagna 18 § andra stycket strafftidslagen och föreslagna 26 kap. 6 § fjärde stycket brottsbalken). Från den beräknade strafftiden ska Kriminalvården göra avräkning för frihetsberövande enligt 2 § tillgodoräknandelagen (se 20 § första stycket och 21 § första stycket 3 strafftidslagen). Tid under vilken straffet ska anses verkställt enligt bestämmelserna i tillgodoräknandelagen räknas sedan som avtjänad tid när straffet verkställs ovillkorligt (se 26 kap. 8 § andra stycket brottsbalken).

Utöver den strafftidsberäkning enligt strafftidslagen som Kriminalvården ska göra för det fall att beslutet om villkorlighet upphävs behöver det vid verkställighet av övervakning som tilläggssanktion till villkorligt fängelse i vissa fall redan i ett tidigare skede göras vissa beräkningar. Det gäller om straffet är sex månader eller längre och den dömde varit frihetsberövad på sätt som avses i 2 § tillgodoräknandelagen. I ett sådant fall är nämligen frågan om den dömde ska vara föremål för helghemarrest eller andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten, och i så fall under hur lång tid, beroende av hur lång strafftid som återstår om tiden för frihetsberövandet tillgodoräknas den dömde som avtjänad tid (se avsnitt 6.9.12). Undantagsvis kan den nämnda frågan också uppstå när ett villkorligt fängelsestraff på sex månader eller mer har förenats med samhällstjänst och den dömde varit frihetsberövad. Detta eftersom Kriminalvården, om det finns särskilda skäl, får ersätta hela eller delar av en samhällstjänstsanktion med övervakning (jfr föreslagna 2 kap. 5 § 2 lagen om villkorligt fängelse), varvid det kan bli aktuellt med helghemarrest eller andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten beroende på hur lång strafftid som återstår om tiden för frihetsberövandet avräknas.

Vår bedömning är att Kriminalvårdens beslut om helghemarrest eller andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten bör innehålla

uppgift om vilken eventuell avräkning som i det avseendet har gjorts av tid för frihetsberövande. Någon särskild författningsreglering om detta framstår inte som påkallad (se dock författningskommentaren till 3 kap. 4 och 5 §§ lagen om villkorligt fängelse).

Däremot föranleder vårt förslag om införande av ett system med villkorligt fängelse följdändringar i tillgodoräknandelagen. Således bör det i 2 § första stycket tydliggöras att bestämmelsen kan vara tillämplig om någon har dömts till fängelse *som inte är villkorligt* samt även om *rätten har upphävt ett beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt*. Också i 3 § första stycket bör det tydliggöras att det är fängelse *som inte är villkorligt* som avses.

6.12.2 Förhållandet mellan tillgodoräknande av fullgjord del av tilläggssanktion och villkorlig frigivning efter upphävande av beslutet om villkorlighet

Förslag: Om rätten har upphävt ett beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt och fastställt en tid som ska avräknas från straffet med anledning av vad den dömde har fullgjort av en tilläggssanktion, bestäms tidpunkten för när villkorlig frigivning ska ske med utgångspunkt i den strafftid som återstår efter sådan avräkning.

I fall av det nämnda slaget ska Kriminalvården också beräkna strafftiden utifrån den strafflängd som återstår efter avräkning för fullgörande av tilläggssanktion.

Skälen för vårt förslag

Som framgår av avsnitt 6.10.6 och 6.11.5 föreslår vi att den dömde ska tillgodoräknas vad han eller hon har fullgjort i form av tilläggssanktion, för det fall att beslutet om villkorlighet upphävs på grund av att den dömde på ett allvarligt sätt brutit mot sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning, eller i samband med att personen döms till ovillkorligt fängelse för ny brottslighet. Detsamma gäller om det av något annat skäl än att den dömde har brutit mot sina skyldigheter, har visat sig att en samhällstjänst- eller övervakningssanktion till väsentlig del inte kan fullgöras inom skälig tid. I ett beslut om upphävande ska rätten därför fastställa den tid, räknad i månader, som ska avräknas från fängelsestraffet med anledning av

fullgörandet. Följden av att beslutet om villkorlighet upphävs är att straffet i stället ska avtjänas i anstalt eller enligt vad som annars gäller för ovillkorliga fängelsestraff. En fråga som inställer sig är därför hur tidpunkten för villkorlig frigivning (26 kap. 6 § första stycket brottsbalken) ska beräknas, om rätten har upphävt ett beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt och fastställt en tid som ska avräknas från straffet med anledning av vad den dömde har fullgjort av en tilläggssanktion. Här kan inledningsvis två huvudsakliga alternativ övervägas.

Enligt det första alternativet görs beräkningen av tidpunkten för villkorlig frigivning utifrån den fulla strafflängden utan beaktande av den tid som ska avräknas med anledning av det som fullgjorts av tilläggssanktionen. Den tid som ska avräknas får då tillgodoräknas den dömde som verkställighet av (det ovillkorliga) fängelsestraffet, på ett sätt som liknar tillgodoräknande enligt lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande.

Enligt det andra alternativet görs det först ett avdrag från strafftiden med det antal månader som enligt domstolens upphävandebeslut ska avräknas med anledning av fullgörandet av tilläggssanktion. Tidpunkten för villkorlig frigivning beräknas sedan utifrån den strafftid som återstår efter avräkningen.

Skillnaden mellan de två alternativen kan illustreras med följande exempel.

> A döms till villkorligt fängelse i sex månader med samhällstjänst 140 timmar. Efter att ha utfört 40 av samhällstjänsttimmarna slutar A att gå till arbetsplatsen. Det väcks därför en talan om upphävande av beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt. Rätten finner att A på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter till följd av samhällstjänsten och upphäver därför beslutet om villkorlighet. I beslutet om upphävande fastställer rätten att två månader ska avräknas från fängelsestraffet med anledning av de samhällstjänsttimmar som A fullgjort.
>
> Med alternativ 1 görs beräkningen av tidpunkten för villkorlig frigivning utifrån den fulla strafflängden på sex månader, vilket med tillämpning av 26 kap. 6 § första stycket brottsbalken innebär att villkorlig frigivning ska ske efter fyra månader ($6 \times (2/3) = 4$). A får dock tillgodoräkna sig två månader som avtjänad tid, vilket innebär att A ska friges villkorligt efter två månader.
>
> Med alternativ 2 beräknas tidpunkten för villkorlig frigivning utifrån en reducerad strafflängd på fyra månader, vilket innebär att villkorlig frigivning ska ske efter drygt två och en halv månad ($4 \times (2/3) = 2{,}666$).

Som framgår avsnitt 6.10.6 är vår uppfattning att strafflängden av det utdömda fängelsestraffet i och för sig bör kvarstå efter upphävande av villkorligheten, även om den dömde tillgodoräknas vad han eller hon har undergått till följd av straffet under tiden detta var villkorligt. Det utdömda straffet bildar då tydligt utgångspunkt för vad den dömde riskerar om villkoren inte efterlevs. Därtill kommer att terminologin ”upphävande”, som vi i övrigt bedömer ändamålsenlig, synes mindre väl förenlig med att domstolen samtidigt fattar beslut som kan uppfattas som att den utdömda strafftiden ändras. Med detta som utgångspunkt kan en reglering enligt alternativ 1 framstå som mest följdriktig, eftersom det med en sådan ordning inte råder någon tvekan om att den ursprungliga strafftiden kvarstår samtidigt som fullgörandet av tilläggssanktion tillgodoräknas den dömde som verkställighet av straffet i dess ”ovillkorliga form”. Regleringen kan dock leda till att det blir ett minusresultat när det gäller vad som återstår att avtjäna, vilket en reglering enligt alternativ 2 inte kan leda till. Det sagda kan illustreras med följande exempel.

> B döms till villkorligt fängelse i fyra månader med samhällstjänst 100 timmar. Efter att ha utfört 60 timmar slutar B att gå till arbetsplatsen. Det väcks därför en talan om upphävande av beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt. Rätten finner att B på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter till följd av samhällstjänsten och upphäver därför beslutet om villkorlighet. I beslutet om upphävande fastställer rätten att tre månader ska avräknas från fängelsestraffet med anledning av de fullgjorda samhällstjänsttimmarna.
>
> Med alternativ 1 ska villkorlig frigivning ske efter drygt två och en halv månad ($4 \times (2/3) = 2{,}666$) samtidigt som tre månader ska avräknas som avtjänad tid, vilket ger ett minusresultat.
>
> Med alternativ 2 beräknas tidpunkten för villkorlig frigivning utifrån en reducerad strafflängd på en månad. Det skulle med den nuvarande regleringen i 26 kap. 6 § första stycket brottsbalken innebära att straffet undantas från systemet med villkorlig frigivning, eftersom det förutsätts att minst 30 dagar ska avtjänas innan villkorlig frigivning kan bli aktuellt.[406] Om förslaget i SOU 2024:48 om borttagande av den nämnda minimitiden på 30 dagar genomförs skulle det däremot innebära att villkorlig frigivning ska ske efter 20 dagar ($1 \times (2/3) = 0{,}666$).

Resultaten blir desamma om exemplet ändras på så sätt att upphävandebeslutet inte meddelas efter en talan på grund av bristande fullgörande av tilläggssanktionen utan i samband med att B döms till

[406] Verkställighetstiden i anstalt kan i och för sig bli kortare än 30 dagar, om den dömde varit frihetsberövad på ett sätt som ska tillgodoräknas honom eller henne enligt lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande (se 26 kap. 8 § andra stycket brottsbalken).

ovillkorligt fängelse för ny brottslighet och B dessförinnan har fullgjort 60 av samhällstjänsttimmarna. Även här leder alltså en avräkning enligt alternativ 1 till ett minusresultat.

Vid beslut om upphävande av villkorligheten vid delvis villkorligt fängelse kan alternativ 1 också få den följden att den dömde har avtjänat för mycket genom verkställigheten av straffet i den del som redan från början var ovillkorlig. Detta kan illustreras med följande exempel.

> C döms till fängelse i ett år och sex månader, varav ett år villkorligt. Tilläggssanktionen bestäms till samhällstjänst. C avtjänar den ovillkorliga delen, dvs. sex månader, i anstalt, Beslutet om villkorlighet i den andra delen upphävs senare – antingen efter talan om upphävande på grund av att hela samhällstjänsten inte fullgjorts eller i samband med att C döms till ovillkorligt fängelse för ny brottslighet – varvid rätten fastställer att nio månader ska avräknas från fängelsestraffet med anledning av vad C fullgjort i form av samhällstjänst.
>
> Med alternativ 1 görs beräkningen av tidpunkten för villkorlig frigivning utifrån den fulla strafflängden på ett år och sex månader, vilket innebär att villkorlig frigivning ska ske efter ett år ($18 \times (2/3) = 12$). C får dock tillgodoräkna sig nio månader som avtjänad tid, vilket innebär att C ska friges villkorligt efter tre månader. Genom verkställigheten av straffet i den del som redan från början var ovillkorlig har C emellertid redan avtjänat sex månader, dvs. tre månader för mycket.
>
> Med alternativ 2 beräknas tidpunkten för villkorlig frigivning utifrån en reducerad strafflängd på nio månader, vilket innebär att villkorlig frigivning ska ske efter sex månader ($9 \times (2/3) = 6$). Genom verkställigheten av straffet i den del som redan från början var ovillkorlig har C emellertid redan avtjänat sex månader, vilket innebär att det inte återstår någon tid att avtjäna.

Vår uppfattning är att det inte är lämpligt med en reglering som på angivet vis kan ge upphov till minusresultat och vid delvis villkorligt fängelse resultera i att den dömde har avtjänat för mycket genom verkställigheten av straffet i den del som redan från början var ovillkorlig. Vi har därför funnit att alternativ 1 inte bör väljas.

För att komma till rätta med problemen kan ett tredje alternativ övervägas, vilket i likhet med alternativ 1 utgår från att tidpunkten för villkorlig frigivning beräknas utifrån den fulla strafflängden, men med den skillnaden att avräkningen för fullgörande av tilläggssanktion görs i förhållande till den strafftid som faktiskt ska avtjänas och inte i förhållande till strafftiden inklusive tiden för villkorlig frigivning. Det skulle med nuvarande regler om villkorlig frigivning innebära att den tid som avräknas motsvarar 2/3 av den tid som den dömde ska

tillgodoräknas, med följden att minusresultat kan undvikas. Slutresultatet av beräkningen blir i stället, med ett undantag som vi återkommer till nedan, detsamma som vid en beräkning enligt alternativ 2.

I exemplet med B skulle således beräkningen av tidpunkten för villkorlig frigivning göras utifrån den fulla strafflängden på fyra månader. Villkorlig frigivning ska då ske efter drygt två och en halv månad ($4 \times (2/3) = 2{,}666$). Som avtjänad tid får B tillgodoräkna sig två månader ($3 \times (2/3) = 2$), vilket innebär att B ska friges villkorligt efter 20 dagar ($1 \times (2/3) = 0{,}666$).

I exemplet med C skulle beräkningen utgå från den fulla strafflängden på ett år och sex månader, vilket innebär att villkorlig frigivning ska ske efter ett år ($18 \times (2/3) = 12$). Som avtjänad tid får C tillgodoräkna sig sex månader ($9 \times (2/3)$, vilket innebär att C ska friges villkorligt efter sex månader. C har emellertid redan avtjänat sex månader genom verkställigheten av straffet i den del som redan från början var ovillkorlig, vilket medför att det inte återstår någon tid att avtjäna.

Undantaget där alternativ 2 och 3 leder till olika slutresultat är om en reducerad strafftid enligt alternativ 2 blir så kort som en månad. Med den nuvarande regleringen i 26 kap. 6 § första stycket brottsbalken skulle straffet då undantas från systemet med villkorlig frigivning, eftersom det förutsätts att minst 30 dagar ska avtjänas innan villkorlig frigivning kan bli aktuellt. Med alternativ 3 skulle strafflängden i motsvarande situation vara längre än en månad (eftersom den inte reduceras), med följden att villkorlig frigivning aktualiseras, samtidigt som tillgodoräknande i och för sig kan ske såsom avtjänad tid (jfr i fråga om avräknande av tid för frihetsberövande 26 kap. 8 § andra stycket brottsbalken). Om förslaget i SOU 2024:48 om borttagande av den nämnda minimitiden på 30 dagar genomförs blir det dock inte heller i detta avseende någon skillnad mellan de slutresultat som följer av alternativ 2 respektive 3.

Även om en beräkning enligt alternativ 3 vid upphävande i de flesta fall skulle ge samma slutresultat som en beräkning enligt alternativ 2 är alternativ 3 förknippat med nackdelar som inte uppstår med alternativ 2. En sådan nackdel är att modellen förutsätter att det görs en beräkning i två steg, vilket gör det svårare att bilda sig en uppfattning om vad regleringen innebär i ett enskilt fall. En annan nackdel sammanhänger med att avräkning för fullgjord tilläggssanktion vid ny påföljdsbestämning rimligtvis bör göras enligt samma modell oavsett

om den tidigare domen undanröjs (jfr föreslagna 34 kap. 4 § brottsbalken) eller beslutet om villkorlighet i den tidigare domen upphävs. En modell som utgår från att avräkning görs i förhållande till den tid som faktiskt ska avtjänas passar dock mindre väl i undanröjandefallet, eftersom den ursprungliga strafftiden då inte ligger kvar utan i stället ”bakas ihop” med straffet för den tillkommande brottsligheten. Vidare framstår det som vanskligt att på ett sådant direkt sätt knyta avräkningen till reglerna om villkorlig frigivning som förutsätts enligt alternativ 3, eftersom de reglerna är föremål för översyn i ett annat lagstiftningsärende.

Mot den angivna bakgrunden har vi stannat för att alternativ 2 är att föredra och att regleringen bör utgå från det. Vi har alltså funnit att om rätten har upphävt ett beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt och fastställt en tid som ska avräknas från straffet med anledning av vad den dömde har fullgjort av en tilläggssanktion, bör tidpunkten för när villkorlig frigivning ska ske enligt 26 kap. 6 § första stycket brottsbalken bestämmas med utgångspunkt i den strafftid som återstår efter sådan avräkning. Detta bör komma till uttryck i ett nytt fjärde stycke som vi föreslår förs in i den nämnda paragrafen.

Vårt förslag innebär att det inte blir fråga om ett tillgodoräknande såsom avtjänad tid, utan en ren avräkning på strafftiden. Längden av det utdömda fängelsestraffet kvarstår dock i och för sig. Ett beslut om upphävande av villkorligheten med anledning av brister i fullgörandet av en tilläggssanktion skulle mot den bakgrunden kunna utformas enligt följande.

Beslut

1. Beslutet om att fängelsestraffet (9 månader) i dom 2025-05-24, B 10502-24 ska vara villkorligt upphävs.

2. Från straffet i dom 2025-05-24, B 10502-24 ska 2 månader avräknas med anledning av vad som fullgjorts av en tilläggssanktion.

Vidare skulle en dom där ett tidigare beslut om villkorlighet upphävs kunna utformas enligt följande.

Domslut

Påföljd

1. Fängelse 1 år

2. Tidigare beslut om att fängelsestraffet (9 månader) i dom 2025-05-24, B 10502-24 ska vara villkorligt upphävs.

3. Från straffet i dom 2025-05-24, B 10502-24 ska 2 månader avräknas med anledning av vad som fullgjorts av en tilläggssanktion.

Som en följd av vårt förslag bör det göras ett tillägg i strafftidslagen (2018:1251). Det bör således framgå att om rätten har upphävt ett beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt och fastställt en tid som ska avräknas från straffet med anledning av vad den dömde har fullgjort av en tilläggssanktion, ska strafftidsberäkningen enligt 18 § strafftidslagen utgå från den tid som återstår efter sådan avräkning. Detta bör komma till uttryck i ett nytt andra stycke som vi föreslår förs in i den nämnda paragrafen.

6.12.3 Sammanfattning

Utifrån den bedömning och de förslag som behandlats i avsnitt 6.12.1 och 6.12.2 och våra tidigare redovisade överväganden gällande betydelsen av frihetsberövande respektive fullgjord del av tilläggssanktion sammanfattas här översiktligt hanteringen och betydelsen av detta i olika led och på olika nivåer (se tabell 6.1).

Tabell 6.1 Betydelsen av tidigare frihetsberövande respektive fullgjord del av tilläggssanktion

Villkorligt fängelse med samhällstjänst	Villkorligt fängelse med övervakning	Efterföljande upphävande av villkorligheten
1. Rätten kan beakta sådant frihetsberövande som avses i 2 § tillgodoräknandelagen som skäl för att göra straffet villkorligt.	1. Rätten kan beakta sådant frihetsberövande som avses i 2 § tillgodoräknandelagen som skäl för att göra straffet villkorligt.	1. Kriminalvården ska lämna yttrande om vad den dömde har fullgjort i form av samhällstjänst eller övervakning.
2. Rätten kan också beakta frihetsberövande av det nämnda slaget när antalet timmar samhällstjänst bestäms.		2. I beslutet om upphävande ska rätten fastställa den eventuella tid, räknad i månader, som ska avräknas från straffet till följd av fullgörande av tilläggssanktion.
3. Rätten ska anteckna tid för frihetsberövande av det nämnda slaget i ett avräkningsunderlag som bifogas domen.	2. Rätten ska anteckna tid för frihetsberövande av det nämnda slaget i ett avräkningsunderlag som bifogas domen.	3. När Kriminalvården ska beräkna den strafftid som ska avtjänas ovillkorligt och vid vilken tidpunkt villkorlig frigivning kan ske, ska detta göras utifrån den tid som återstår efter sådan avräkning som rätten fastställt enligt punkten 2.
4. Om Kriminalvården ersätter samhällstjänstsanktionen med övervakning ska Kriminalvården avräkna tid för frihetsberövande av det nämnda slaget vid eventuellt beslut om helghemarrest eller liknande rörelseinskränkningar.	3. Kriminalvården ska avräkna tid för frihetsberövande av det nämnda slaget vid eventuellt beslut om helghemarrest eller liknande rörelseinskränkningar.	4. Tid för frihetsberövande som ska tillgodoräknas enligt tillgodoräknandelagen räknas som avtjänad tid.

6.13 Anpassningar av andra regler i brottsbalken till ett system med villkorligt fängelse

6.13.1 Påföljdsvalet för unga lagöverträdare

Förslag: För brott som någon har begått innan han eller hon fyllt 18 år får rätten döma till fängelse endast om inte en särskild ungdomspåföljd bör väljas eller påföljden kan stanna vid böter. Rätten ska besluta att fängelsestraffet ska vara villkorligt om inte straffet då blir uppenbart otillräckligt med hänsyn till straffets längd, brottslighetens art eller den unges tidigare brottslighet.

Huvudregeln om att påföljden för den som begått brott innan han eller hon fyllt 18 år ska bestämmas till sluten ungdomsvård i stället för fängelse ska gälla fängelse som inte är villkorligt.

Rubriken till 32 kap. brottsbalken ändras till ”Om påföljdsvalet för unga lagöverträdare”.

Bedömning: Ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt bör kunna upphävas enligt samma regler som för vuxna lagöverträdare.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Regleringen av påföljdsvalet för unga lagöverträdare behöver anpassas till ett system med villkorligt fängelse

Som framgår av avsnitt 5.2.3 får påföljden för den som har begått brott innan han eller hon fyllt 18 år bestämmas till någon av de särskilda ungdomspåföljderna i 32 kap. brottsbalken. Om den tilltalade har fyllt 18 år vid tidpunkten för domen krävs dock att det finns särskilda skäl.[407] Detta innebär att den som är under 18 år vid tidpunkten för domen normalt döms till en särskild ungdomspåföljd (eller böter) medan den som har fyllt 18 år vid denna tidpunkt vanligtvis döms till någon av de påföljder som används för andra vuxna lagöverträdare.

[407] Ungdomsvård kan i dag dock dömas ut även för brott som någon har begått efter det att han eller hon har fyllt 18 år om det finns särskilda skäl för det. I SOU 2025:11 föreslås att förutsättningarna att döma till ungdomsvård i stället ska motsvara de som gäller ungdomstjänst och ungdomsövervakning i detta avseende, dvs. att möjligheten att döma till ungdomsvård ska vara förbehållen den som var under 18 år när brottet begicks samt att den som har fyllt 18 år när dom meddelas endast får dömas till sådan påföljd om det finns särskilda skäl för det.

Den som har fyllt 21 år kan överhuvudtaget inte komma i fråga för en ungdomspåföljd.

För den som har begått brott före 18 års ålder får fängelse väljas som påföljd endast om det finns synnerliga skäl (se 30 kap. 5 § brottsbalken). Domstolarna brukar anse att synnerliga skäl föreligger när straffmätningsvärdet, dvs. straffvärdet minskat med den i 29 kap. 7 § brottsbalken stadgade ungdomsreduktionen, motsvarar fängelse i ett år eller mer – eller när straffmätningsvärdet är lägre men i kombination med brottslighetens art eller återfall motiverar fängelse.[408] Frågan om det finns synnerliga skäl att döma till fängelse måste också bedömas mot bakgrund av de alternativ som står till buds. Det kan i det sammanhanget noteras att Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare har föreslagit att det införs en ny påföljd, utvidgad ungdomsövervakning, som är avsedd att kunna användas vid straffmätningsvärden uppemot tre år. Om förslaget genomförs kan det således förväntas skapa ett ytterligare utrymme att i enskilda fall välja en annan påföljd än fängelse.[409]

Om domstolen anser att kravet på synnerliga skäl är uppfyllt ska påföljden i första hand i stället för fängelse bestämmas till sluten ungdomsvård (se 32 kap. 5 § första stycket brottsbalken). Även här ska noteras att ett förslag till en ändrad ordning för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Enligt detta förslag, som lagts fram av Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga, ska unga lagöverträdare som huvudregel dömas till fängelse i dessa fall, men straffen verkställas på särskilda ungdomsavdelningar på Kriminalvårdens befintliga anstalter.[410]

I vårt uppdrag ingår inte att se över vare sig de särskilda påföljderna för unga lagöverträdare och valet mellan dem eller regeln i 30 kap. 5 § om förutsättningarna för att döma den som begått brott före 18 års ålder till fängelse. Den senare regeln tar emellertid sikte på fängelsestraffet i dess nuvarande form, vilket i vårt system motsvarar ett ovillkorligt fängelsestraff. Däremot är den inte avsedd att höja ribban för att döma unga lagöverträdare till någon av de icke frihetsberövande alternativen till fängelse, dvs. villkorlig dom eller skyddstillsyn, vilka närmast motsvarar ett villkorligt fängelsestraff. Regeln behöver därför anpassas till det system med villkorligt fängelse som vi föreslår. En

[408] Se SOU 2018:85 s. 127 samt jfr bl.a. Ågren, Brottsbalk (1962:700), 30 kap. 5 §, avsnitt 2.2, Synnerliga skäl (omyndiga lagöverträdare), Lexino 2020-01-01 (JUNO).
[409] Se SOU 2024:39 s. 215 och 339 f.
[410] Se SOU 2023:44.

given utgångspunkt blir då att regeln bör utformas så att den så långt som möjligt får samma innebörd som den nuvarande. Det utesluter enligt vår uppfattning dock inte att kravet på synnerliga skäl formuleras om så att det bättre harmonierar med regelverket i övrigt.

Ett fängelsestraff ska vara villkorligt om inte straffet då blir uppenbart otillräckligt

Om någon har begått brott innan han eller hon fyllt 18 år bör domstolen även fortsättningsvis – såvida påföljden inte kan stanna vid böter – i första hand pröva om någon av de särskilda ungdomspåföljderna i 32 kap. brottsbalken kan väljas. Först om så inte kan ske bör ett fängelsestraff kunna komma i fråga. Detta skulle i lagtext kunna uttryckas så att rätten får döma till fängelse endast om inte en särskild ungdomspåföljd bör väljas eller påföljden kan stanna vid böter. Frågan om en ungdomspåföljd bör väljas får avgöras utifrån de förutsättningar som anges i berörda bestämmelser i 32 kap. brottsbalken.

Om det inte finns förutsättningar att välja en särskild ungdomspåföljd kommer påföljden alltså att få bestämmas till fängelse. Liksom i andra fall måste nästa steg i påföljdsbestämningen sedan bli att ta ställning till om straffet ska vara villkorligt eller inte. För att ribban för ovillkorligt fängelse ska bli densamma som i dag krävs här en särskild reglering som motsvarar dagens krav på synnerliga skäl i 30 kap. 5 § brottsbalken.

En sådan reglering kan utformas på olika sätt. För att uppnå största möjliga likhet med den nuvarande bestämmelsen i 30 kap. 5 § skulle man kunna tänka sig att helt enkelt återanvända kravet på synnerliga skäl och anpassa det till en bedömning av om fängelsestraffet ska vara villkorligt. Bestämmelsen skulle då kunna utformas så att domstolen i nu aktuella fall får avstå från att besluta att straffet ska vara villkorligt endast om det finns synnerliga skäl.

En sådan utformning av regleringen vore enligt vår mening emellertid inte lämplig. För det första har vi redan i avsnitt 6.6.4 föreslagit att det ska finnas en möjlighet att i vissa fall besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt om det finns synnerliga skäl. Om samma uttryckssätt används också i en annan bestämmelse som tar sikte på frågan om ett fängelsestraff ska vara villkorligt eller inte riskerar det att leda till oklarheter, inte minst i fråga om hur de olika bestämmelserna förhåller sig till varandra. För det andra bör viss hänsyn tas till

att det för närvarande bereds ett förslag inom Regeringskansliet av innebörd att även underåriga lagöverträdare som huvudregel ska dömas till fängelse (och inte till sluten ungdomsvård), men att det ska finnas en möjlighet att besluta att straffet ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem om det finns synnerliga skäl.[411] Det skulle därmed kunna bli fråga om inte mindre än tre bestämmelser där frågan om verkställigheten av ett fängelsestraff skulle prövas mot ett krav på synnerliga skäl. Slutligen skulle regleringen vinna i tydlighet om prövningen i nu aktuella fall i stället uttryckligen kopplades till de konkreta omständigheter som redan i dag är – och även fortsättningsvis bör vara – avgörande för bedömningen, dvs. straffmätningsvärdet (straffets längd), brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet. På det sättet skulle de olika reglerna med förutsättningar för villkorligt fängelse också bli mer enhetliga.

Det anförda leder till slutsatsen att kravet på synnerliga skäl i nuvarande 30 kap. 5 § brottsbalken bör ersättas med ett krav som – utan att ändra ribban för när ovillkorligt fängelse kan komma i fråga – tar sikte på straffets ingripandegrad ställt i relation till straffets längd, brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet. Mot denna bakgrund föreslår vi att regleringen utformas så att rätten i nu aktuella fall ska besluta att straffet ska vara villkorligt om inte straffet då blir uppenbart otillräckligt med hänsyn till nyss nämnda omständigheter.

Eftersom det nuvarande 30 kap. brottsbalken, enligt vad vi förslagit i avsnitt 6.5.1, ska upphöra gälla, bör bestämmelsen i stället placeras i 32 kap. På det sättet kommer samtliga bestämmelser om påföljdsvalet för unga lagöverträdare att samlas i ett och samma kapitel, vilket enligt vår mening är en fördel. Rubriken till detta kapitel bör samtidigt ändras till ”Om påföljdsvalet för unga lagöverträdare”. När det gäller bestämmelsens placering i kapitlet kan den lämpligen flyta in som ett första stycke i 5 §. Det innebär att bestämmelsen i det nuvarande första stycket, som stipulerar att påföljden som huvudregel ska bestämmas till sluten ungdomsvård i stället för fängelse när den tilltalade var under 18 år vid brottet, får placeras som ett andra stycke, och det nuvarande andra och tredje stycket som ett tredje och fjärde stycke, i paragrafen. Vi återkommer till bestämmelsen i det nuvarande första stycket i det följande.

[411] Se förslaget till ändring av 32 kap. 5 § brottsbalken i a. betänkande.

Något om tillämpningen av bestämmelsen

Den föreslagna regleringen är – så långt det är möjligt inom ramen för det system som vi föreslår – avsedd att motsvara vad som i dag gäller i fråga om påföljdsvalet för unga lagöverträdare. Det innebär bl.a. att för den som är under 18 år vid tidpunkten för domen kommer valet, såvida påföljden inte kan stanna vid böter, i praktiken nästan alltid att stå mellan en särskild ungdomspåföljd och ovillkorligt fängelse. Det är alltså inte avsett att finnas något glapp mellan de mest ingripande ungdomspåföljderna och ovillkorligt fängelse. Om det med hänsyn till brottslighetens straffmätningsvärde och art eller den unges tidigare brottslighet inte finns utrymme för en ungdomspåföljd bör således ett villkorligt fängelsestraff anses uppenbart otillräckligt. I dessa fall ska således ett ovillkorligt fängelsestraff dömas ut.

Om den tilltalade har fyllt 18 år vid tidpunkten för domen är situationen en annan. Som redan framgått krävs i dessa fall att det föreligger särskilda skäl för att en särskild ungdomspåföljd ska få väljas. I normalfallet kommer påföljden därmed att bestämmas till fängelse, och en tillämpning av den föreslagna bestämmelsen kommer då inte sällan leda till att straffet blir villkorligt. Endast om ett villkorligt fängelsestraff kan anses uppenbart otillräckligt får domstolen avstå från att besluta att straffet ska vara villkorligt. På liknande sätt som vid tillämpningen av nuvarande 30 kap. 5 § brottsbalken bör så ofta anses vara fallet när straffets längd (dvs. straffvärdet reducerat med hänsyn till den tilltalades ålder och eventuella billighetsskäl) uppgår till fängelse i ett år eller mer – eller när straffet är kortare, men även brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet talar för ett skärpt ingripande. Av kravet på att ett villkorligt fängelsestraff ska vara uppenbart otillräckligt följer dock att utrymmet för villkorligt fängelse vid artbrottslighet och återfall i brott här blir större än för vuxna lagöverträdare i motsvarande fall. Nuvarande praxis bör i hög grad kunna tjäna som vägledning.

I övrigt bör de vanliga reglerna om villkorligt fängelse gälla

När den tilltalade var under 18 år vid brottet ska frågan om ett fängelsestraff ska vara villkorligt eller inte alltså prövas enligt den nu föreslagna bestämmelsen. Följaktligen ska bestämmelsen med de grundläggande förutsättningar som annars gäller för villkorligt fängelse inte

tillämpas i dessa fall (se 28 kap. 15 § i författningsförslaget). I övrigt bör däremot samma regler gälla som för andra lagöverträdare. Det betyder att bestämmelsen som ger möjlighet att besluta om villkorligt fängelse när det finns synnerliga skäl, liksom bestämmelsen om delvis villkorligt fängelse, kan aktualiseras även beträffande den som begått brott före 18-årsdagen (se 28 kap. 16 och 17 §§ i författningsförslaget). Att ett i sin helhet villkorligt fängelsestraff anses uppenbart otillräckligt utesluter alltså inte att ett delvis villkorligt fängelsestraff döms ut. I praktiken lär detta påföljdsalternativ dock sällan komma i fråga för den som är under 18 år vid tidpunkten för domen, eftersom det i berörda fall då som regel torde finnas utrymme för en särskild ungdomspåföljd. Det gäller i synnerhet om förslaget om införandet av utvidgad ungdomsövervakning genomförs. Även bestämmelsen om synnerliga skäl torde främst komma att aktualiseras för lagöverträdare som fyllt 18 år vid tidpunkten för domen. Bestämmelserna om synnerliga skäl för villkorligt fängelse och om delvis villkorligt fängelse har behandlats i avsnitt 6.6.4 respektive 6.6.5.

Om domstolen beslutar att straffet ska vara villkorligt ska det förenas med en tilläggssanktion på vanligt sätt. Valet av tilläggssanktion har behandlats i avsnitt 6.8.

Bestämmelsen bör inte vara tillämplig vid upphävande av ett beslut om att ett tidigare straff ska vara villkorligt

En särskild fråga är om den föreslagna bestämmelsen bör vara tillämplig när det är fråga om att upphäva ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt på grund av att den dömde har misskött tilläggssanktionen eller på annat sätt brustit i fullgörandet av denna. Situationen är närmast jämförbar med den att någon i dag har misskött en villkorlig dom (med samhällstjänst) eller skyddstillsyn som han eller hon har dömts till och fråga är om påföljden ska undanröjas och en annan påföljd bestämmas. Om den tilltalade i ett sådant fall var under 18 år vid brottet gäller kravet på synnerliga skäl för fängelse i valet av ny påföljd.[412] Är kravet inte uppfyllt får i stället en ny icke frihetsberövande påföljd väljas. Således kan domstolen t.ex. ersätta en villkorlig dom med en skyddstillsyn eller en skyddstillsyn med en ny sådan påföljd i förening med en annan föreskrift eller

[412] Se bl.a. Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentarerna till 27 kap. 6 § och 28 kap. 9 §. Se även rättsfallet RH 2021:37.

tilläggssanktion. Det är också möjligt att välja en särskild ungdomspåföljd, även om detta mycket sällan torde förekomma i praktiken.[413]

Några motsvarande möjligheter kommer inte att finnas vid ett upphävande av ett beslut om villkorlighet i det system som vi föreslår. Här blir det i stället fråga om en ”antingen-eller-prövning” där beslutet om villkorlighet antingen kan upphävas – med följden att straffet ska avtjänas ovillkorligt – eller inte upphävas – med följden att det villkorliga fängelsestraffet ligger kvar. Det betyder att om den nu föreslagna bestämmelsen skulle gälla även i upphävandesituation skulle den dömde kunna missköta eller helt åsidosätta sina skyldigheter enligt tilläggssanktionen i princip utan risk för konsekvenser. En sådan ordning är enligt vår mening inte godtagbar. Det bör också beaktas att det i dessa situationer som regel lär handla om personer som kommer att ha fyllt 18 år vid lagföringen. Vid verkställigheten av det villkorliga fängelsestraffet och när frågan om upphävande aktualiseras kommer personen i fråga alltså normalt att ha uppnått den ålder då man bestraffas inom ramen för påföljdssystemet för vuxna lagöverträdare.

Mot denna bakgrund bör bestämmelsen inte göras tillämplig när fråga är om att upphäva ett beslut om villkorlighet på grund av att den dömde har brustit i fullgörandet av tilläggssanktionen. I stället bör frågan om upphävande bedömas enligt de regler som annars ska gälla i dessa fall (se avsnitt 6.10.4).

Resonemanget är inte fullt ut överförbart till den situationen att ett upphävande aktualiseras med anledning av att den dömde återfallit i brott. Även i ett sådant fall är det emellertid fråga om ett brott mot villkoren för att få verkställa straffet i frihet, vilket ytterst bör kunna få konsekvensen att straffet i stället ska avtjänas i anstalt eller i annan ovillkorlig form. Det bör också beaktas att domstolen i dessa fall har en möjlighet att avstå från att upphäva beslutet om villkorlighet om det finns särskilda skäl (se avsnitt 6.11.5). Vid denna bedömning bör den tilltalades låga ålder vid brottet kunna vägas in. Det finns därför ingen anledning att generellt begränsa möjligheterna till upphävande såvitt avser denna kategori av lagöverträdare. Bestämmelsen bör följaktligen inte heller göras tillämplig vid upphävanden på denna grund.

[413] Jfr Bäcklund m.fl. a.a., Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 144 ff. och 173 ff. samt rättsfallet RH 2021:37.

En anpassning av regleringen om sluten ungdomsvård

Av bestämmelsen i nuvarande 32 kap. 5 § första stycket brottsbalken framgår att om rätten, med tillämpning av 30 kap., finner att påföljden för den som har begått brott innan han eller hon fyllt 18 år bör bestämmas till fängelse, ska den i stället bestämma påföljden till sluten ungdomsvård under viss tid. Som en följd av att förutsättningarna för att besluta att straffet för sådana lagöverträdare ska vara villkorligt föreslås flyta in som ett första stycke i paragrafen kommer, som redan framgått, denna bestämmelse att flyttas till paragrafens andra stycke. För att anpassa bestämmelsen till regelverkets nya struktur och innebörd bör den utformas så att om rätten vid tillämpningen av första stycket finner att påföljden bör bestämmas till fängelse som inte är villkorligt ska den i stället bestämma påföljden till sluten ungdomsvård under viss tid. I övrigt föranleder införandet av villkorligt fängelse inga ändringar av paragrafen (jfr dock avsnitt 7.7.1 angående minimitiden för sluten ungdomsvård).

Här finns återigen anledning att uppmärksamma att det för närvarande bereds ett förslag inom Regeringskansliet som innebär att unga lagöverträdare som huvudregel ska dömas till fängelse i nu aktuella fall.[414] Förslaget berör bl.a. den nu diskuterade bestämmelsen som alltså får en ändrad lydelse och innebörd.[415] Om denna förändring genomförs skulle bestämmelsen, på liknande sätt som den nuvarande, behöva anpassas efter ett system med villkorligt fängelse.

6.13.2 Påföljdsvalet för lagöverträdare med en allvarlig psykisk störning

Förslag: Den som har begått brott under påverkan av en allvarlig psykisk störning får dömas till fängelse som inte är villkorligt endast om det finns synnerliga skäl.

Förbudet mot att döma den som till följd av den allvarliga psykiska störningen har saknat förmåga att inse gärningens inne-

[414] Se a. betänkande.

[415] Enligt förslaget ska bestämmelsen ha följande lydelse: ”*Om någon har begått brott innan han eller hon fyllt arton år och finner rätten med tillämpning av 30 kap. att påföljden bör bestämmas till fängelse, får rätten, om det finns synnerliga skäl hänförliga till den tilltalades ålder eller andra personliga förhållanden, besluta att fängelsestraffet, fram till tidpunkten för villkorlig frigivning, ska verkställas vid ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.*”

börd eller att anpassa sitt handlande efter en sådan insikt till fängelse ska gälla fängelse som inte är villkorligt.

Om kravet på synnerliga skäl eller förbudet mot fängelse som inte är villkorligt utesluter ett sådant straff får den tilltalade dömas till villkorligt fängelse.

Kravet på synnerliga skäl och förbudet mot fängelse som inte är villkorligt ska gälla också vid upphävande av ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt. I 27 kap. respektive 34 kap. brottsbalken tas in en upplysning om att det finns särskilda bestämmelser avseende brott som har begåtts under påverkan av en allvarlig psykisk störning.

Rättspsykiatrisk vård får inte kombineras med fängelse som inte är villkorligt eller en särskild ungdomspåföljd enligt 32 kap. brottsbalken.

Samtliga bestämmelser om påföljdsvalet för lagöverträdare som lider, eller vid gärningen led, av en allvarlig psykisk störning samlas i 31 kap. brottsbalken som får rubriken ”Om påföljdsvalet för lagöverträdare med en allvarlig psykisk störning”.

En följdändring görs i 1 § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning.

Skälen för vårt förslag

Regleringen av påföljdsvalet för psykiskt störda lagöverträdare behöver anpassas till ett system med villkorligt fängelse

I 30 kap. 6 § och 31 kap. 3 § brottsbalken finns bestämmelser om påföljdsval för lagöverträdare som lider, eller vid gärningstillfället led, av en allvarlig psykisk störning.

I 30 kap. 6 § första stycket brottsbalken ställs en särskild presumtion mot fängelse upp för den som har begått brott under påverkan av en allvarlig psykisk störning. Således ska domstolen i det fallet, enligt första meningen, i första hand välja en annan påföljd än fängelse. Enligt andra meningen får fängelse dömas ut endast om det finns synnerliga skäl. Vid bedömningen av om det finns sådana skäl ska rätten beakta om brottet har ett högt straffvärde, om den tilltalade vid tidpunkten för domen saknar eller har ett begränsat behov av psykiatrisk vård, om den tilltalade i anslutning till brottet själv har

vållat sitt tillstånd genom rus eller på något annat liknande sätt, samt omständigheterna i övrigt.

Av andra stycket i samma paragraf framgår att det råder ett förbud mot att döma till fängelse om den tilltalade till följd av den psykiska störningen har saknat förmåga att inse gärningens innebörd eller att anpassa sitt handlande efter en sådan insikt. Förbudet gäller dock inte om den tilltalade i anslutning till brottet själv har vållat sitt tillstånd.

Om rätten i fall som avses i första eller andra stycket finner att någon påföljd inte bör dömas ut ska den tilltalade, enligt vad som anges paragrafens tredje stycke, vara fri från påföljd.

I 31 kap. 3 § första stycket brottsbalken regleras möjligheten att överlämna den tilltalade till rättspsykiatrisk vård. En första förutsättning är att den tilltalade vid tillfället för domen lider av en allvarlig psykisk störning. Dessutom krävs att påföljden inte kan stanna vid böter och att det med hänsyn till den tilltalades psykiska tillstånd och personliga förhållanden i övrigt är påkallat att han eller hon är intagen på en sjukvårdsinrättning för psykiatrisk vård, som är förenad med frihetsberövande och annat tvång. Under vissa förutsättningar får domstolen, enligt andra stycket i samma paragraf, besluta om särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Enligt 31 kap. 3 § tredje stycket får rätten, om det med hänsyn till den tilltalades tidigare brottslighet eller av andra särskilda skäl är påkallat, i samband med överlämnande till rättspsykiatrisk vård också döma till annan påföljd, dock inte till fängelse eller överlämnande till annan särskild vård.

I vårt uppdrag ingår inte att se över den ovan återgivna regleringen av påföljdsvalet för lagöverträdare som lider, eller vid gärningstillfället led, av en allvarlig psykisk störning. I likhet med reglerna om påföljdsvalet för unga lagöverträdare är regleringen emellertid utformad med avseende på fängelsestraffet i dess nuvarande form. Även denna reglering måste således anpassas efter det system med villkorligt fängelse som vi föreslår. Också här bör utgångspunkten då vara att regleringen så långt som möjligt ska få samma innebörd som den nuvarande.

Kravet på synnerliga skäl för fängelse och fängelseförbudet bör gälla i förhållande till straff som inte är villkorliga

Den särskilda presumtionen mot fängelse som bestämmelsen i 30 kap. 6 § brottsbalken ställer upp avser, som nyss konstaterats, fängelsestraffet i dess nuvarande form, dvs. ovillkorligt fängelse i det system som vi föreslår. Däremot avser den inte de icke frihetsberövande alternativen till fängelse, vilka närmast motsvarar ett villkorligt fängelsestraff. Vidare tar bestämmelsen inte endast sikte på valet mellan fängelse och någon av de nyss nämnda påföljderna, utan också på valet mellan fängelse och rättspsykiatrisk vård. Bestämmelsen kan därför svårligen konverteras till en bestämmelse med förutsättningar för när ett fängelsestraff ska vara villkorligt eller inte. I stället bör den anpassas så att den – på motsvarande sätt som i dag – blir gällande i förhållande till fängelse som inte är villkorligt.

En första anpassning som därvid bör göras är att stryka den första meningen i paragrafens första stycke, enligt vilken den som har begått ett brott under påverkan av en allvarlig psykisk störning i första hand ska dömas till en annan påföljd än fängelse. Eftersom denna bestämmelse kan sägas få sitt konkreta innehåll genom den andra meningen i samma stycke kan en sådan anpassning enligt vår bedömning göras utan att det får någon praktisk betydelse. Vidare bör ett tillägg göras till den andra meningen så att kravet på synnerliga skäl för fängelse blir gällande i förhållande fängelsestraff som inte är villkorliga. Motsvarande tillägg bör också göras i det nuvarande andra stycket i samma paragraf, så att även det fängelseförbud som i vissa fall gäller enligt denna bestämmelse endast träffar sådana straff.

När det gäller kravet på synnerliga skäl kan det övervägas om inte detta – på liknande sätt som det motsvarande kravet för unga lagöverträdare – bör formuleras om för att undvika sådana oklarheter som kan uppstå till följd av att samma uttryckssätt används i flera olika bestämmelser. Som påpekats i avsnitt 6.13.1 föreslår vi nämligen att det ska finnas en möjlighet att i vissa fall besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt om det finns synnerliga skäl (se avsnitt 6.6.4 och 28 kap. 16 § i författningsförslaget). I detta fall är förhållandena emellertid inte jämförbara med de som motiverar en ändring av kravet för unga lagöverträdare. För det första tar den bedömning som ska göras enligt nuvarande 30 kap. 6 § inte bara sikte på straffets ingripandegrad ställd i relation till det aktuella brottet och den till-

talades tidigare brottslighet, utan också till en rad andra omständigheter som bl.a. kan vara hänförliga till den tilltalades psykiska tillstånd vid brottet och hans eller hennes vårdbehov. Därför kan kravet svårligen omformuleras på ett liknande sätt utan att dess innebörd ändras. För det andra är en återanvändning av uttryckssättet synnerliga skäl här inte lika problematiskt, eftersom det – såsom anförts ovan – avser en annan bedömning än frågan om straffet ska vara villkorligt eller inte. Slutligen kommer, som vi återkommer till i det följande, bestämmelsen om synnerliga skäl för villkorligt fängelse överhuvudtaget inte att aktualiseras i dessa fall. Några oklarheter när det gäller hur bestämmelserna förhåller sig till varandra kan därmed inte förväntas uppstå. Vi har mot denna bakgrund stannat vid att kravet på synnerliga skäl bör kvarstå. Även den uppräkning av vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om kravet är uppfyllt bör behållas oförändrade.

När det gäller tillämpningen av kravet på synnerliga skäl enligt den nu diskuterade bestämmelsen hänvisas till tidigare förarbeten och praxis.

När det inte finns förutsättningar för ovillkorligt fängelse ska den tilltalade kunna dömas till villkorligt fängelse

Den som har begått brott under påverkan av en allvarlig psykisk störning ska alltså få dömas till fängelse som inte är villkorligt endast om det finns synnerliga skäl. Av det följer att påföljden, likt vad som gäller i dag, i första hand bör bestämmas på annat sätt. Även fortsättningsvis bör utgångspunkten vara att den tilltalade ska överlämnas till rättspsykiatrisk vård när förutsättningarna för sådan vård är uppfyllda.[416]

Om det varken finns förutsättningar för rättspsykiatrisk vård, t.ex. för att den tilltalade vid domstillfället inte längre lider av en allvarlig psykisk störning, eller för ovillkorligt fängelse, på grund av att kravet på synnerliga skäl inte är uppfyllt eller för att förbudet mot ett sådant straff är tillämpligt, återstår endast ett villkorligt fängelsestraff (såvida påföljden inte kan stanna vid böter eller en särskild ungdomspåföljd kan väljas). Vid en tillämpning av bestämmelsen med de ”vanliga” förutsättningarna för villkorligt fängelse skulle dock den situationen

[416] Jfr prop. 1990/91:58 s. 534 och NJA 2013 s. 1090 p. 10.

kunna uppstå att ett sådant straff inte heller kan utdömas för att straffet då inte kan anses tillräckligt ingripande. För att undvika denna situation bör en särskild bestämmelse införas som gör det möjligt att alltid döma till villkorligt fängelse när kravet på synnerliga skäl för ovillkorligt fängelse inte är uppfyllt. Med en sådan bestämmelse kan också villkorligt fängelse – på motsvarande sätt som de nuvarande icke frihetsberövande alternativen till fängelse – ges företräde som påföljd framför rättspsykiatrisk vård för brottslighet med lägre straffvärde.[417]

Något om förhållandet till de vanliga reglerna om villkorligt fängelse

Den föreslagna bestämmelsen innebär att villkorligt fängelse i nu aktuella fall alltid kan utdömas när ett ovillkorligt fängelsestraff inte står till buds. Därmed kommer bestämmelsen med de grundläggande förutsättningarna för villkorligt fängelse, liksom den om synnerliga skäl för ett sådant straff, inte att få någon praktisk betydelse i dessa fall (se 28 kap. 15 och 16 §§ i författningsförslaget). Däremot bör ingenting hindra att ett delvis villkorligt fängelsestraff döms ut, under förutsättning att kravet på synnerliga skäl för ovillkorligt fängelse är uppfyllt. I praktiken torde en sådan påföljdsbestämning dock sällan bli aktuell.

Om ett villkorligt fängelsestraff döms ut ska det som huvudregel förenas med en tilläggssanktion enligt de vanliga reglerna. Om böter inte kan anses tillräckligt ingripande bör i de allra flesta fall övervakning väljas, eftersom den tilltalade som regel får antas ha ett behov av det stöd och den kontroll som en sådan sanktion innebär.

Kravet på synnerliga skäl och förbudet mot ovillkorligt fängelse bör gälla även vid upphävande av ett beslut om att ett tidigare fängelsestraff ska vara villkorligt

Kravet på synnerliga skäl för fängelse, liksom förbudet mot fängelse när den tilltalade har saknat förmåga att inse gärningens innebörd eller att anpassa sitt handlande efter en sådan insikt, gäller i dag även när domstolen undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn och

[417] Jfr Högsta domstolens uttalande beträffande skyddstillsyn med föreskrift om psykiatrisk vård i NJA 2013 s. 1090 p. 10.

bestämmer en ny påföljd för brottet.[418] Frågan är om motsvarande bör gälla när prövningen avser ett upphävande av ett beslut om att tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt.

Såvitt avser unga lagöverträdare har vi gjort bedömningen att det särskilda krav för ovillkorligt fängelse som då ska gälla inte bör vara tillämpligt i en upphävandesituation, och det oavsett om frågan aktualiseras med anledning av att den dömde har brustit i fullgörandet av tilläggssanktionen eller återfallit i brott. Det främsta skälet till detta ställningstagande är att den dömde i annat fall skulle kunna bryta mot villkoren för straffet i princip utan risk för konsekvenser. Till detta kommer att den dömde nästan alltid kommer att ha fyllt 18 år vid lagföringen och således uppnått den ålder då man bestraffas inom ramen för påföljdssystemet för vuxna lagöverträdare vid verkställigheten av straffet och när frågan om upphävande aktualiseras.

Det förstnämnda argumentet är i och för sig giltigt även i förhållande till den som dömts till villkorligt fängelse för ett brott som han eller hon har begått under påverkan av en allvarlig psykisk störning. Samtidigt gör sig de särskilda överväganden som ligger till grund för den straffrättsliga särbehandlingen av psykiskt störda lagöverträdare enligt vår mening inte mindre gällande i en upphävandesituation. Kravet på synnerliga skäl och förbudet mot ovillkorligt fängelse bör därför vara tillämpliga även när det är fråga om att upphäva ett tidigare beslut om villkorlighet.

Om den som har begått brott under påverkan av en allvarlig psykisk störning döms till villkorligt fängelse och sedan missköter eller på annat sätt brister i fullgörandet av tilläggssanktionen, eller om han eller hon återfaller i brott under prövotiden, får frågan om upphävande således prövas både enligt de vanliga reglerna och den nu föreslagna bestämmelsen. Detsamma bör gälla om någon som dömts till villkorligt fängelse återfaller i brott under prövotiden, om det nya brottet begåtts under påverkan av en allvarlig psykisk störning.

I *misskötsamhetsfallen* kommer ett upphävande därmed att förutsätta dels att den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter till följd av tilläggssanktionen, dels att det föreligger synnerliga skäl. Vid den senare bedömningen kan av förklarliga skäl den tilltalades vårdbehov inte få samma betydelse som vid den initiala prövningen av om ovillkorligt fängelse kan komma i fråga, men i

[418] Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 30 kap. 6 §.

övrigt bör de omständigheter som ska beaktas enligt bestämmelsen kunna få betydelse även i dessa fall. Således kan ett högt straffvärde tala för ett upphävande, liksom det förhållandet att den dömde själv har vållat sitt tillstånd genom rus eller på något annat liknande sätt. Bland de övriga omständigheter som ska beaktas bör graden av misskötsamhet kunna vägas in. Hänsyn bör också tas till den dömdes psykiska tillstånd under verkställigheten och sambandet mellan detta och bristerna i fullgörandet av tilläggssanktion.

Kravet på synnerliga skäl innebär att ett upphävande på grund av brister i fullgörandet av tilläggssanktionen endast bör komma i fråga i sällsynta undantagsfall. Så långt som möjligt bör sådana brister i stället hanteras på verkställighetsplanet. Vid en övervakningssanktion kan det exempelvis finnas anledning för Kriminalvården att ändra föreskrifter eller andra villkor eller att besluta om nya föreskrifter (se avsnitt 6.10.2). Är det fråga om samhällstjänst bör det ofta kunna anses föreligga särskilda skäl för att byta ut denna sanktion mot övervakning (se avsnitt 6.9.9). Som redan framgått bör samhällstjänst dock sällan komma i fråga som tilläggssanktion om brottet begåtts under påverkan av en allvarlig psykisk störning.

När upphävandefrågan aktualiseras med anledning av att den dömde under prövotiden *återfallit i brott* får domstolen på motsvarande sätt först pröva om det finns förutsättningar för upphävande enligt 34 kap. brottsbalken, därefter om kravet på synnerliga skäl är uppfyllt. Även i dessa fall bör ett upphävande endast komma i fråga i sällsynta undantagsfall, i synnerhet om grunden skulle vara att den tidigare brottsligheten annars inte kan anses tillräckligt beaktad. Företrädesvis är det således när det nya straffet hindrar fullgörandet av tilläggssanktionen – eller när båda dessa grunder föreligger – som ett upphävande kan övervägas, men även då är stor återhållsamhet påkallad. Det kan i sammanhanget uppmärksammas att i det fall det döms till rättspsykiatrisk vård för det nya brottet blir ett upphävande överhuvudtaget inte aktuellt, eftersom ett upphävande förutsätter att ett ovillkorligt fängelsestraff döms ut för den nya brottsligheten. Däremot finns inget som hindrar att ett undanröjande sker i en sådan situation.

Som konstaterats ovan bör även förbudet mot fängelse gälla i förhållande till upphävande av ett beslut om villkorlighet. Om den dömde till följd av den allvarliga psykiska störningen har saknat förmåga att inse gärningens innebörd eller att anpassa sitt handlande efter en sådan insikt får ett upphävande således inte ske, såvida inte

den dömde i anslutning till brottet själv har vållat sin bristande förmåga genom rus eller på något annat liknande sätt.

Om beslutet om villkorlighet upphävs ska rätten på vanligt sätt fastställa vad som ska tillgodoräknas den dömde med anledning av vad han eller hon har fullgjort av tilläggssanktionen (se avsnitt 6.10.6 och 6.11.5).

Rättspsykiatrisk vård ska inte kunna kombineras med ovillkorligt fängelse eller en särskild ungdomspåföljd

Förutsättningarna för att överlämna den tilltalade till rättspsykiatrisk vård och för att förena sådan vård med särskild utskrivningsprövning framgår, som angetts ovan, av 31 kap. 3 § första och andra stycket brottsbalken. Dessa förutsättningar påverkas inte av införandet av villkorligt fängelse och kan således, med vissa språkliga justeringar, kvarstå oförändrade.

Bestämmelsen i paragrafens tredje stycke berörs däremot av att villkorligt fängelse införs. Enligt denna bestämmelse får rätten i samband med överlämnande till rättspsykiatrisk vård döma till annan påföljd, dock inte till fängelse eller överlämnande till annan särskild vård. Förutsättningen är att det med hänsyn till den tilltalades tidigare brottslighet eller av andra särskilda skäl är påkallat.

Av bestämmelsen följer att rättspsykiatrisk vård får kombineras med böter, villkorlig dom eller skyddstillsyn. Enligt vår erfarenhet utnyttjas denna möjlighet i praktiken mycket sällan och det kan därför ifrågasättas om en motsvarande möjlighet bör finnas i det system vi föreslår. Eftersom påföljdsvalet för allvarligt psykiskt störda lagöverträdare inte omfattas av vårt uppdrag ser vi oss emellertid som förhindrade att föreslå att kombinationsmöjligheten helt utmönstras. För att bestämmelsen så långt möjligt ska motsvara vad som gäller i dag bör den i stället ändras så att endast fängelsestraff som inte är villkorliga undantas som kombinationspåföljd. Eftersom det, utöver rättspsykiatrisk vård, inte kommer att finnas andra särskilda vårdpåföljder än de särskilda ungdomspåföljderna bör vidare begreppet ”överlämnande till annan särskild vård” ersättas med ”en särskild ungdomspåföljd enligt 32 kap.”.

Med de föreslagna anpassningarna kommer bestämmelsen fortsättningsvis att innebära att rättspsykiatrisk vård kan kombineras med villkorligt fängelse eller böter. När det gäller i vilka situationer

en tillämpning av bestämmelsen kan bli aktuell är dessa anpassningar inte avsedda att föranleda någon ändring. Villkorligt fängelse bör således kunna användas som kombinationspåföljd i sådana fall där skyddstillsyn eller villkorligt dom hittills har kunnat komma i fråga. Tidigare förarbeten och praxis bör således även här kunna tjäna som vägledning.

Närmare om den lagtekniska lösningen

Sammanfattningsvis föreslår vi att bestämmelserna i nuvarande 30 kap. 6 § ändras, dels på så sätt att första styckets första mening stryks, dels genom att det anges att kravet på synnerliga skäl (första stycket andra meningen) respektive fängelseförbudet (andra stycket) gäller fängelse som inte är villkorligt. Därtill föreslår vi att ett nytt tredje stycke införs, enligt vilket kravet på synnerliga skäl och förbudet mot ovillkorligt fängelse ska gälla även i fråga om att upphäva ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt. Det nuvarande tredje stycket bör, som vi strax återkommer till, placeras i en egen paragraf.

Därutöver föreslår vi att en ny bestämmelse införs som gör det möjligt att alltid döma till villkorligt fängelse när kravet på synnerliga skäl eller förbudet mot ovillkorligt fängelse utesluter ett sådant straff. Bestämmelsens närmare utformning framgår av författningsförslaget.

Vidare ändras 31 kap. 3 § på så sätt att det tydliggörs att rättspsykiatrisk vård inte kan kombineras med ovillkorligt fängelse eller en särskild ungdomspåföljd. Därutöver föreslås vissa språkliga ändringar i paragrafen (se författningsförslaget).

Eftersom 30 kap. brottsbalken, enligt vad vi föreslår i avsnitt 6.5.1 ska upphöra att gälla bör kapitlets 6 § – med de ändringar och tillägg som föreslagits ovan – flyttas till 31 kap. som i dag har rubriken ”Om överlämnande till särskild vård i vissa fall”. På det sättet kommer samtliga bestämmelser om påföljdsvalet för lagöverträdare som lider, eller vid gärningstillfället led, av en allvarlig psykisk störning att samlas i ett och samma kapitel, vilket enligt vår mening är en fördel (jfr ovan avsnitt 6.13.1 angående påföljdsvalet för unga lagöverträdare). Eftersom utgångspunkten är att rättspsykiatrisk vård bör väljas i första hand kan paragrafen lämpligen placeras efter paragrafen med be-

stämmelser om överlämnande till sådan vård, dvs. som en 4 § i kapitlet. Därefter – som en 5 § – bör den nya bestämmelsen om möjligheterna att döma till villkorligt fängelse följa, och – som en sjätte och sista paragraf i kapitlet – bör bestämmelsen om att den tilltalade i vissa fall kan gå fri från påföljd i nuvarande 30 kap. 6 § tredje stycket placeras.

Som framgår av avsnitt 6.4.3 föreslår vi att överlämnande till vård enligt LVM utgår ur påföljdssystemet. Det innebär att 31 kap. endast kommer att innehålla de ovan angivna paragraferna. Därför bör kapitelrubriken ändras till ”Om påföljdsvalet för lagöverträdare med en allvarlig psykisk störning”.

Vidare föreslår vi att det i bestämmelserna i 27 kap. respektive 34 kap. brottsbalken om upphävande av ett beslut om villkorlighet läggs till en upplysning om att särskilda bestämmelser finns i 31 kap. avseende brott som har begåtts under påverkan av en allvarlig psykisk störning.

Slutligen föreslår vi en följdändring i 1 § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning.

6.13.3 Beaktande av återfall vid straffmätningen

Förslag: Bestämmelsen i nuvarande 29 kap. 4 § brottsbalken ändras så att återfall i brott ska påverka straffmätningen i skärpande riktning om den tidigare brottsligheten inte kan beaktas vid val av tilläggssanktion till villkorligt fängelse eller i tillräcklig utsträckning vid bedömningen av om ett fängelsestraff ska vara villkorligt eller, utöver genom att villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad, genom att ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt upphävs.

Det ska av lagtexten framgå att även tiden mellan frigivningstidpunkten och återfallet kan ha betydelse för bedömningen av om det är fråga om ett relevant återfall.

I paragrafen, som placeras i det föreslagna nya 28 kap. brottsbalken, görs också vissa språkliga och strukturella ändringar.

Skälen för vårt förslag

Regleringen gällande återfallsskärpning behöver anpassas efter ett system med villkorligt fängelse

Ytterligare en reglering som inte omfattas av vårt uppdrag – men som berörs av de systemförändringar som vi föreslår – är bestämmelsen i 29 kap. 4 § brottsbalken gällande straffskärpning vid återfall. Enligt denna bestämmelse ska rätten vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, om inte förhållandet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten samt om den tidigare och den nya brottsligheten är likartad eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig. För en närmare beskrivning av bestämmelsens innebörd och tillämpning kan hänvisas till Utredningen om påföljder, återfall och verkställighets betänkande *Ett ändamålsenligt samhällsskydd – Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen* (SOU 2024:48).[419]

Av bestämmelsen följer att det först är när ett återfall inte kan beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet som det kan påverka straffmätningen i skärpande riktning, dvs. föranleda att ett kraftigare bötesstraff eller ett längre fängelsestraff mäts ut. I det system med villkorligt fängelse som vi föreslår kommer det emellertid inte (i vart fall såvitt avser vuxna, psykiskt friska, lagöverträdare) bli fråga om något påföljdsval i egentlig mening. Om rätten har mätt ut ett straff på fängelsenivå kommer det nämligen inte att finnas några alternativa påföljder som i stället kan väljas. Däremot kommer rätten ha att ta ställning till huruvida fängelsestraffet ska vara villkorligt eller inte och – om villkorligt fängelse beslutas – välja vilken tilläggssanktion straffet då ska förenas med; och vid dessa bedömningar kan den tilltalades tidigare brottslighet få betydelse. Vidare kommer ett återfall i det system som vi föreslår kunna beaktas på ytterligare ett sätt, nämligen genom att ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt upphävs. Av detta följer att regleringen behöver anpassas till det system med villkorligt fängelse som vi föreslår.

[419] Se a. betänkande s. 558 ff.

I likhet med våra förslag till anpassningar av regleringen av påföljdsvalet för unga respektive psykiskt störda lagöverträdare är en utgångspunkt för våra överväganden i denna del att regleringen i allt väsentligt ska motsvara vad som gäller i dag. Som vi återkommer till i det följande har Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet dock lämnat förslag till vissa ändringar av bestämmelsen i 29 kap. 4 §, vilka vi i stort ställer oss bakom och därför kommer att utgå ifrån vid utformningen av vårt förslag. Eftersom dessa ändringar, utöver de rent språkliga och strukturella, närmast utgör korrigeringar eller förtydliganden av den nuvarande regleringen – och då det har ingått i vårt uppdrag att vid behov samråda med den angivna utredningen – ser vi oss som oförhindrade att föreslå motsvarande ändringar, även om frågan om återfallsskärpning i och för sig inte omfattas av vårt uppdrag.

Ändringar har föreslagits i tidigare lagstiftningsärenden

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § infördes genom 1989 års påföljdsreform (prop. 1987/88:120) och fick sin nuvarande lydelse genom en lagändring 2010 (prop. 2009/10:147). Även efter 2010 har bestämmelsen dock setts över och förslag till ändringar lagts fram, först av Påföljdsutredningen (SOU 2012:34), därefter av Gängbrottsutredningen (SOU 2021:68), och nu senast av Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet (SOU 2024:48).

Enligt Påföljdsutredningens förslag, som bl.a. innebar en anpassning till det system med villkorligt fängelse som utredningen föreslog, skulle bestämmelsen ha följande lydelse.

> Vid straffmätningen av böter och av fängelse som inte är villkorligt ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, om inte den tidigare brottsligheten kan beaktas
>
> 1. genom att det inte beslutas att fängelsestraffet ska vara villkorligt eller
>
> 2. i tillräcklig utsträckning genom att det beslutas att ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff ska verkställas i kriminalvårdsanstalt eller genom att villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad.

> Vid bedömningen av den tidigare brottslighetens betydelse för straffmätningen ska de omständigheter som anges i 31 kap. 9 § första stycket särskilt beaktas.[420]

Som redan framgått kom det system med villkorligt fängelse som Påföljdsutredningen föreslog inte att införas, och när det gäller betydelsen av återfall genomfördes utredningens förslag endast i den del det avsåg regleringen i 34 kap. brottsbalken om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom.[421] Bestämmelsen i 29 kap. 4 § behöll alltså den lydelse den fick genom lagändringen 2010.

Gängbrottsutredningens förslag innebar i huvudsak att återfall ska beaktas vid straffmätningen oberoende av om det är 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 ingick sedan, med vissa mindre justeringar, i lagrådsremissen *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* som regeringen beslutade den 11 augusti 2022. I sitt yttrande över lagrådsremissen lämnade Lagrådet ett antal synpunkter på förslaget, vilka föranledde att regeringen i den efterföljande propositionen gjorde bedömningen att det var i behov av ytterligare beredning.[422]

Frågan om en skärpt återfallsreglering kom sedan att ingå i Utredningen om påföljder, återfall och verkställighets uppdrag, som delvis har utförts parallellt med vårt arbete. I utredningens uppdrag ingick i denna del också att 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).

Enligt det förslag som Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet har lagt fram ska 29 kap. 4 § ha följande lydelse.

> Utöver brottets straffvärde ska rätten vid straffmätningen i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott. Det gäller dock endast om den tidigare brottsligheten inte i tillräcklig utsträckning beaktas genom påföljdsvalet eller genom att villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad.

---

[420] 31 kap. 9 § första stycket var en ny bestämmelse som Påföljdsutredningen föreslog, enligt vilken det vid bedömningen av betydelsen av tidigare brottslighet i vissa fall särskilt skulle beaktas 1) tiden mellan det tidigare avgörandet och den nya brottsligheten, 2) huruvida den tidigare och den nya brottsligheten är likartad, och 3) om brottsligheten i båda fallen är allvarlig eller om den nya brottsligheten är mer allvarlig än den tidigare brottsligheten.

[421] Se prop. 2015/16:151. Se även avsnitt 6.11.1.

[422] Se prop. 2022/23:53 s. 23.

> Vid bedömningen av den tidigare brottslighetens betydelse för straffmätningen ska särskilt beaktas
>
> 1. vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft,
>
> 2. vilken tid som förflutit mellan brotten eller mellan tidpunkten för villkorlig frigivning och den nya brottsligheten,
>
> 3. om den tidigare och den nya brottsligheten är likartad, och
>
> 4. om brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig eller om den nya brottsligheten är mer allvarlig än den tidigare brottsligheten.

Förslaget har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Av de remissinstanser som yttrat sig särskilt i frågan har merparten inte haft något att invända mot eller varit positiva till de förtydliganden och strukturella ändringar av bestämmelsen som förslaget innebär.

Med anledning av att frågan om straffskärpning vid återfall har ingått i Utredningen om påföljder, återfall och verkställighets uppdrag har den, som redan framgått, lämnats utanför vårt uppdrag. Som konstaterats inledningsvis är vissa ändringar av regleringen dock nödvändiga för att anpassa den efter ett system med villkorligt fängelse, varvid vi anser oss oförhindrade att i övrigt utforma regleringen i enlighet med den nyss nämnda utredningens förslag.

Ett återfall bör inte påverka straffmätningen om det kan beaktas vid val av tilläggssanktion …

I det system som vi föreslår ska den tilltalades tidigare brottslighet om möjligt beaktas inom ramen för ett villkorligt fängelsestraff genom valet av en strängare tilläggssanktion. Straffet kommer då i och för sig att utgöra en privilegiering av den tilltalade i förhållande till det ovillkorliga fängelsestraff som annars skulle ha dömts ut, men privilegieringen blir mindre än för den som första gången döms för motsvarande brott. Enligt vår mening bör den tilltalade då inte samtidigt bli föremål för straffskärpning genom att ett längre straff mäts ut. I likhet med vad Påföljdsutredningen anförde i anslutning till sitt ändringsförslag av den nu aktuella bestämmelsen, skulle en ordning där den tilltalade på samma gång kan bli föremål för såväl privilegiering (genom att straffet görs villkorligt) som en straffskärpning (genom att ett längre straff mäts ut) nämligen framstå som inkonsekvent och vara svår att förena med grundtankarna bakom det föreslagna systemet

med villkorligt fängelse.[423] Så länge återfallet inte är mer flagrant än att det kan beaktas inom ramen för ett villkorligt fängelsestraff genom valet av en strängare tilläggssanktion bör det alltså inte kunna påverka straffets längd. Detta överensstämmer också med vad som gäller i dag såtillvida att bestämmelsen i 29 kap. 4 § inte får någon inverkan på ingripandegraden av de nuvarande icke frihetsberövande alternativen till fängelse. Till bestämmelsen i 29 kap. 4 § bör därför göras ett tillägg enligt vilket återfallsskärpning inte ska ske om den tilltalades tidigare brottslighet kan beaktas vid val av tilläggssanktion till villkorligt fängelse.

Som framgår av avsnitt 6.8.3 ska domstolen kunna välja en mindre ingripande sanktion än vad bl.a. den tilltalades tidigare brottslighet påkallar, eller helt avstå från att förena straffet med en tilläggssanktion, om den tilltalade varit frihetsberövad i målet eller om det annars finns särskilda skäl. Att domstolen med anledning av att det föreligger sådana skäl utnyttjar denna möjlighet bör inte medföra att återfallet i stället ska beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen. Även då har ju domstolen funnit att återfallet i och för sig kan beaktas inom ramen för det villkorliga straffet, även om det inte har föranlett en strängare sanktion i det aktuella fallet.

Av det anförda följer att återfallskärpning i princip aldrig bör kunna komma i fråga när det beslutas att straffet ska vara villkorligt. Man skulle därför kunna överväga att, likt Påföljdsutredningen, i stället utforma regleringen så att straffskärpningsregeln i 29 kap. 4 § endast ska vara tillämplig på fängelse som inte är villkorligt. Att på det sättet skilja mellan villkorliga och ovillkorliga straff i en bestämmelse som gäller straffmätningen skulle dock avvika från regelverkets övriga systematik. Dessutom reglerar bestämmelsen inte bara när tidigare brottslighet ska inverka på straffmätning. Den anses också ge uttryck för i vilken prioriteringsordning återfall ska beaktas, nämligen i första hand genom påföljdsvalet, därefter genom förverkande av villkorligt medgiven frihet och i sista hand genom straffmätningen.[424] Enligt vår mening har denna ordning goda pedagogiska skäl för sig och bör därför upprätthållas. Följaktligen har vi stannat för att regleringen bör utformas på det sätt som angetts ovan.

[423] Jfr SOU 2012:34, band 2, s. 285 f.
[424] Se bl.a. Ågren, Brottsbalk (1962:700), 29 kap. 4 §, avsnitt 2.2 Prioritetsordningen (påföljdsval, förverkande av villkorligt medgiven frihet, straffmätning), Lexino 2020-01-01 (JUNO).

… eller i tillräcklig utsträckning vid bedömningen av om straffet ska vara villkorligt …

Om den tidigare brottsligheten inte kan beaktas genom valet av tilläggssanktion ska den, enligt vad vi föreslår i avsnitt 6.6, normalt medföra att ett ovillkorligt fängelsestraff döms ut. På motsvarande sätt som att återfall i dag kan inverka på valet mellan fängelse och en icke frihetsberövande påföljd kommer det alltså att beaktas vid bedömningen av om straffet ska vara villkorligt eller inte. Bestämmelsen i 29 kap. 4 § bör följaktligen ändras så att undantaget från straffskärpning i det fall den tidigare brottsligheten beaktas genom påföljdsvalet i stället gäller denna bedömning.

Det bör noteras att bestämmelsen i 29 kap. 4 § – såsom den är formulerad sedan 2010 års lagändring – ger vid handen att straffskärpning överhuvudtaget inte kan komma i fråga om återfallet beaktas genom valet av påföljd. Detta blir särskilt tydligt om man jämför med vad som gäller när återfallet föranleder att villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad. Då finns utrymme för återfallskärpning om den tidigare brottsligheten *inte i tillräcklig utsträckning* beaktas på detta sätt. Om villkorligt medgiven frihet har förverkats med anledning av återfallet, men inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser intresset av ett skärpt straff, kan den tidigare brottsligheten således även beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen. Har den tidigare brottsligheten legat till grund för valet av fängelse som påföljd medger bestämmelsen däremot inte att återfallet inverkar på straffmätningen. Det innebär att återfallsskärpning enligt bestämmelsens ordalydelse inte kan komma i fråga vid t.ex. upprepade återfall i förmögenhetsbrott av måttligt straffvärde, såsom butiksstölder, och det även om den tilltalade tidigare dömts till fängelse vid ett eller flera tillfällen.

Denna konsekvens av 2010 års lagändring uppmärksammades av Lagrådet i dess yttrande över lagrådsremissen till Gängbrottsutredningens förslag. Lagrådet anmärkte att konsekvensen nog inte var avsedd och ifrågasatte om inte återfallsskärpning bör kunna ske, inte bara om återfallet inte har beaktats vid påföljdsvalet, utan också om återfallet inte i tillräcklig utsträckning har beaktats vid detsamma.

Enligt det förslag som Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet nu har lagt fram ska rekvisitet ”i tillräcklig utsträckning” flyttas så att det – precis som före 2010 års lagändring – tar sikte på såväl påföljdsvalet som förverkande av villkorligt medgiven frihet.

Utredningen anförde att det inte är helt lätt att förstå varför rekvisitet placerades så att det numera endast syftar på det senare och att denna ändring närmast tycks ha berott på ett förbiseende. Även om ändringen enligt den nämnda utredningens erfarenhet inte torde ha påverkat rättstillämpningen i någon större utsträckning ansåg den att det är otillfredsställande att bestämmelsens ordalydelse inte stämmer överens med lagstiftarens intentioner och möjligen inte heller med den faktiska rättstillämpningen. Förutom att den föreslagna omflyttningen ligger i linje med Lagrådets anmärkningar skulle den därmed, enligt vad utredningen slutligen konstaterade, innebära ett förtydligande i skärpande riktning.[425]

Vi instämmer i den angivna utredningens bedömning i fråga om rekvisitets placering och föreslår således för egen del att den tilltalades tidigare brottslighet ska beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen om inte förhållandet kan beaktas i tillräcklig utsträckning vid bedömningen av om fängelsestraffet ska vara villkorligt. För närmare vägledning i fråga om när en sådan återfallsskärpning kan blir aktuell trots att den tidigare brottsligheten föranlett ett ovillkorligt fängelsestraff hänvisas till författningskommentaren.

… eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet eller upphävande av ett tidigare beslut om villkorlighet

Återfallsskärpning ska enligt den nuvarande regleringen inte heller ske om den tidigare brottsligheten beaktas i tillräcklig utsträckning genom att villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad. Införandet av villkorligt fängelse föranleder i denna del ingen ändring, varför detta bör gälla även fortsättningsvis.

Som konstaterats inledningsvis kommer ett återfall i det system vi föreslår även kunna inverka på påföljdsbestämningen på det sättet att ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt upphävs. Liksom förverkande av villkorligt medgiven frihet utgör ett sådant upphävande i första hand en konsekvens av den överträdelse av villkoren för verkställigheten som det nya brottet utgör, men det bör också – åter i likhet med förverkandeinstitutet – betraktas som en del av den samlade återfallsregleringen.[426] Regelverket bör säkerställa att den samlade reaktionen blir tillräckligt – men inte allt-

[425] Se SOU 2024:48 s. 605.
[426] Jfr a. betänkande s. 571.

för – ingripande i förhållande till återfallets relevans. Av det följer att återfallsskärpning inte heller bör ske om den tidigare brottsligheten kan beaktas i tillräcklig utsträckning genom upphävande av ett tidigare beslut om villkorlighet.

I sammanhanget bör framhållas att det ganska sällan lär bli aktuellt att mäta ut ett längre fängelsestraff med anledning av ett återfall när det har medfört att ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt upphävs. I det fallet kommer nämligen den tilltalade normalt inte tidigare att ha dömts till en strängare påföljd än just villkorligt fängelse. Därför bör det förhållandet att det döms till ovillkorligt fängelse för den nya brottsligheten, i förening med att det tidigare beslutet om villkorlighet upphävs, vanligen innebära att den tidigare brottsligheten får anses tillräckligt beaktad. Ett mycket flagrant återfall bör dock, om den tid som med anledning av upphävandet ska avtjänas i anstalt eller enligt vad som annars gäller för ovillkorliga straff samtidigt är kort, kunna medföra att den tidigare brottsligheten också beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen.

Ett förtydligande av vilka omständigheter som ska beaktas

När det gäller vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av den tidigare brottslighetens betydelse har Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslagit ett förtydligande beträffande tidsfaktorn. Enligt lagtextens lydelse är det tiden mellan brotten som är avgörande för återfallets relevans. I rättstillämpningen tillmäts dock även tiden från frigivning i förekommande fall betydelse, vilket enligt utredningens förslag ska komma till uttryck direkt i lagtexten. Utgångspunkten ska således vara att såväl tiden mellan brotten som tiden mellan frigivningen och det nya brottet kan vara av betydelse.

Även i denna del ansluter vi oss till den angivna utredningens förslag. I övrigt föreslår vi ingen ändring när det gäller vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen.

Sammanfattning samt redaktionella och språkliga ändringar

Sammanfattningsvis föreslår vi att den tilltalades tidigare brottslighet ska beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen om den inte kan beaktas 1) vid val av tilläggssanktion till villkorligt fängelse, eller

2) i tillräcklig utsträckning vid bedömningen av om ett fängelsestraff ska vara villkorligt eller genom att villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad eller genom att ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt upphävs. För att göra bestämmelsen i denna del mer läsbar bör den delas upp i två punkter på det sätt som framgår av det nyss anförda.

Vidare ska det, när det gäller vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen, förtydligas att även tiden mellan frigivningstidpunkten och återfallet kan ha betydelse. I enlighet med vad Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet föreslagit bör omständigheterna räknas upp i en punktlista som kan placeras i ett andra stycke i paragrafen. Även i övrigt ansluter vi oss i allt väsentligt till de språkliga och redaktionella ändringar som den angivna utredningen föreslagit.

Paragrafen bör placeras i det föreslagna nya 28 kap. efter de bestämmelser som gäller bedömningen av straffvärdet.

6.14 Underlaget för bestämmande av straff

Förslag: Ett yttrande från Kriminalvården ska som huvudregel inhämtas när det i ett brottmål för att avgöra påföljdsfrågan eller någon annan fråga som prövas i målet behövs en särskild utredning om en misstänkts personliga förhållanden eller om verkställigheten av en påföljd som den misstänkte kan komma att dömas till eller tidigare har dömts till.

Skälen för vårt förslag

Enligt 1 § första stycket lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. (personutredningslagen) ska ett yttrande från Kriminalvården inhämtas när det i ett brottmål för att avgöra påföljdsfrågan eller annars behövs en särskild utredning om en misstänkts personliga förhållanden eller om åtgärder som kan antas bidra till att han eller hon avhåller sig från fortsatt brottslighet. Enligt andra stycket i samma paragraf behöver ett sådant yttrade dock inte inhämtas om den utredning som behövs ändå finns tillgänglig för rätten eller om den inhämtas på annat sätt.

Som framgår av bestämmelsen ska behovet av särskild utredning avse den misstänktes personliga förhållanden eller åtgärder som kan antas bidra till att han eller hon avhåller sig från fortsatt brottslighet. Det sistnämnda tar primärt sikte på sådana åtgärder som kan vidtas inom ramen för en skyddstillsyn. I förarbetena pekas särskilt på betydelsen av att rätten får upplysningar om förutsättningarna för att förena en skyddstillsyn med kontraktsvård, samhällstjänst eller någon annan särskild föreskrift.[427] Den aktuella utredningen ska vidare behövas för att avgöra påföljdsfrågan ”eller annars”. Med det senare avses t.ex. frågor om särskild rättsverkan av brott enligt 36 kap. brottsbalken eller utvisning på grund av brott.[428]

Ett beslut att inhämta yttrande från Kriminalvården meddelas av rätten, men får också, innan allmänt åtal har väckts, meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren (se 2 § personutredningslagen).

Även i det system med villkorligt fängelse som vi föreslår kommer ett yttrande från Kriminalvården ofta vara nödvändigt för att avgöra påföljdsfrågan i målet. När villkorligt fängelse kan tänkas komma i fråga kommer domstolen, om det finns anledning att anta att tilläggssanktionen inte kan stanna vid böter, regelmässigt att behöva utredning om den misstänktes personliga förhållanden som underlag för valet mellan övervakning och samhällstjänst. Således krävs i allmänhet underlag för bedömningen av om samhällstjänst är en olämplig sanktion för den tilltalade, liksom upplysningar om behovet av stöd eller kontroll och övriga omständigheter av betydelse för sanktionsvalet (se avsnitt 6.8.1).

Om det i princip står klart att annat än ovillkorligt fängelse inte kan komma i fråga behöver det, liksom i dag, som utgångspunkt inte inhämtas någon särskild personutredning.[429] I vissa fall kan emellertid den tilltalades personliga förhållanden läggas till grund för ett beslut att straffet helt eller delvis ska vara villkorligt, trots att ett ovillkorligt fängelsestraff normalt skulle dömas ut för den aktuella brottsligheten (se avsnitt 6.6.4 och 6.6.5). Sådana förhållanden kan också utgöra skäl för att avstå från att förena ett villkorligt fängelsestraff med en tilläggssanktion eller inverka på straffets längd (se avsnitt 6.8.3 respektive 12.4.10). Finns det anledning att anta att den tilltalades

[427] Se prop. 1991/92:2 s. 15 ff.
[428] Se a. prop. s. 26.
[429] Jfr a. prop. s. 13 f.

personliga förhållanden kan få en sådan betydelse, bör följaktligen ett yttrande inhämtas.

Enligt den nuvarande regleringen är det inte bara behovet av en utredning om den misstänktes personliga förhållanden, utan också om åtgärder som kan antas bidra till att han eller hon avhåller sig från fortsatt brottslighet, som kan ligga till grund för att ett yttrande från Kriminalvården inhämtas. Som konstaterats ovan är behovet av sådan utredning kopplat till skyddstillsynspåföljden, som enligt 30 kap. 9 § första stycket brottsbalken får väljas om det finns anledning att anta att en sådan påföljd kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet. Eftersom skyddstillsyn enligt vad vi föreslår ska utmönstras ur påföljdssystemet – och då valet av övervakning som tilläggssanktion inte ska bygga på någon prognos om sanktionens individualpreventiva verkningar – bör denna grund för inhämtande av personutredning utgå. Det betyder dock inte att de återfallsförebyggande insatser och andra åtgärder som i det aktuella fallet kan tillhandahållas inom ramen för en övervakningssanktion är ointressanta för bedömningen. Som framgår av avsnitt 6.8.1 är behovet av stöd och kontroll tvärtom centralt vid valet av tilläggssanktion, och för att ge domstolen ett fullödigt beslutsunderlag bör Kriminalvården, om en övervakningssanktion föreslås, ge en beskrivning av vad en sådan sanktion kan komma att innebära för den misstänkte.

Inte all utredning som behövs för att avgöra påföljdsfrågan i ett mål kan sägas hänföra sig till den tilltalades personliga förhållanden. I vart fall krävs en tämligen vidsträckt tolkning av begreppet för att vissa av de omständigheter som kan ha betydelse för bedömningen ska omfattas. Vi tänker här särskilt på sådana omständigheter som har att göra med förutsättningarna för att verkställa ett villkorligt fängelsestraff eller med det tilltänkta innehållet i verkställigheten av ett visst straff. Som anförts i avsnitt 6.6.1 (se under rubriken ”Närmare om bedömningen när det inte finns någon tillräckligt ingripande tilläggssanktion att tillgå”) bör rätten inte besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt om det kan antas att en tillräckligt ingripande tilläggssanktion inte kan verkställas. Så kan exempelvis vara fallet om den tilltalade saknar hemvist i Sverige. Finns det förutsättningar för att överföra verkställigheten av straffet (tilläggssanktionen) enligt lagen (2015:650) om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom Europiska unionen bör ett villkorligt fängelsestraff dock kunna komma i fråga även i ett sådant fall. För att kunna bedöma om sådana förut-

sättningar föreligger behöver rätten i allmänhet ha tillgång till särskild utredning om detta.[430]

Vidare kan rätten, som konstaterats ovan, ofta vara betjänt av upplysningar om vilka föreskrifter den misstänkte kan bli föremål för om övervakning väljs som tilläggssanktion. När den misstänkte riskerar ett ovillkorligt fängelsestraff kan det också ha en viss betydelse för påföljdsfrågan huruvida han eller hon kan komma i fråga för vårdvistelse (jfr avsnitt 6.4.4).

Också i mål som gäller frågan om ett villkorligt fängelsestraff som inledningsvis förenats med dagsböter i stället ska förenas med samhällstjänst eller övervakning, kan det finnas ett behov av yttrande från Kriminalvården (jfr avsnitt 6.10.1). I ett sådant fall kan det, utöver ett underlag för valet mellan övervakning och samhällstjänst, även behövas uppgift om ett eventuellt behov av förlängning av prövotiden för att den dömde ska hinna utföra den nya tilläggssanktionen.

Om den misstänkte tidigare har dömts till villkorligt fängelse kan även uppgifter om verkställigheten av det straffet ofta vara nödvändiga. Om ett upphävande av beslutet om villkorlighet aktualiseras behöver rätten nämligen veta i vilken utsträckning han eller hon har fullgjort tilläggssanktionen. Ibland kan detta inverka på bedömningen av om beslutet om villkorlighet överhuvudtaget ska upphävas. För det fall ett upphävande sker är uppgifter om fullgörandet under alla förhållanden nödvändiga för att kunna fastställa den tid som eventuellt ska avräknas från straffet med anledning av detta. Upplysningar om hur den misstänkte har skött en tidigare utdömd tilläggssanktion kan också ha betydelse för valet av ny tilläggssanktion för det fall ännu ett villkorligt fängelsestraff döms ut.

Mot denna bakgrund föreslår vi att 1 § första stycket personutredningslagen ändras, dels på så sätt att behovet av särskild utredning om åtgärder som kan antas bidra till att den misstänkte avhåller sig från fortsatt brottslighet utgår som grund för inhämtande av yttrande från Kriminalvården, dels att behovet av särskild utredning om verkställigheten av en påföljd som den misstänkte kan komma att dömas till eller tidigare har dömts till läggs till som en sådan grund. Liksom tidigare ska utredningen behövas för att avgöra påföljdsfrågan eller andra frågor som prövas i målet. Det senare bör dock anges uttryckligen i lagtexten och således ersätta det nuvarande uttrycket ”eller annars”. Någon ändring i sak är i denna del inte avsedd.

[430] Jfr 6 a § förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m..

Det anförda ska inte förstås så att ett yttrande från Kriminalvården utgör ett formkrav för att kunna döma till villkorligt fängelse med en strängare tilläggssanktion än böter. Det är rätten som avgör huruvida en särskild personutredning behövs och under alla förhållanden bör det även fortsättningsvis vara möjligt att avstå från att inhämta ett yttrande om den utredning som behövs ändå finns tillgänglig för rätten eller om den inhämtas på annat sätt. Bestämmelsen i andra stycket bör följaktligen kvarstå oförändrad.

Behovet av ändringar i personutredningslagen i övrigt till följd av införandet av villkorligt fängelse behandlas i avsnitt 14.13.1. Följdändringar kommer också att krävas i förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m. (se särskilt 5, 6 och 9 §§). I enlighet med vad som anförs i avsnitt 14.13.9 får det senare dock omhändertas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.