



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Emma Folkesson

Vägen ut – på särskilda villkor  
En tydligare koppling mellan brott och villkorlig  
frigivning?

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Sacharias Votinius

Termin: VT22

# Innehållsförteckning

<b>Summary</b>	<b>4</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>5</b>
<b>Förkortningar</b>	<b>6</b>
<b>Förord</b>	<b>7</b>
<b>1. Inledning</b>	<b>8</b>
<b>1.1 Bakgrund</b>	<b>8</b>
<b>1.2 Problemformulering, syfte och frågeställning</b>	<b>9</b>
<b>1.3 Metod och material</b>	<b>10</b>
1.3.1 Metod	10
1.3.2 Material	11
<b>1.4 Avgränsningar</b>	<b>11</b>
<b>1.5 Forskningsläge</b>	<b>12</b>
<b>1.6 Disposition</b>	<b>13</b>
<b>2. Regelverket om villkorlig frigivning</b>	<b>14</b>
<b>2.1 Inledning: rätt till villkorlig frigivning?</b>	<b>14</b>
2.1.1 En kort rättshistorisk översikt om villkorlig frigivning	14
2.1.2 Idag: en presumtion för villkorlig frigivning	15
<b>2.2 Uppskjuten villkorlig frigivning</b>	<b>16</b>
2.2.1 Den tidigare lydelsen: synnerliga skäl	16
2.2.2 Gällande rätt efter 1 maj år 2021	16
2.2.3 Bakgrund till gällande lydelse	19
<b>3. Villkor för verkställigheten</b>	<b>21</b>
<b>3.1 Inledning: generellt om gällande regelverk</b>	<b>21</b>
<b>3.2 Verkställighetsplaneringen</b>	<b>21</b>
3.2.1 En individuellt utformat verkställighetsplan	21
3.2.2 Sysselsättningsplikten	22
3.2.3 Fördjupad verkställighetsplanering för långtidsdömda	23

<b>3.3</b>	<b>Särskilda villkor för särskilda brott</b>	<b>24</b>
3.3.1	Inledning: utredning och rättsläge	24
3.3.2	Återfallsförebyggande åtgärder	25
<b>4.</b>	<b><i>Analys och slutsats</i></b>	<b>27</b>
<b>4.1</b>	<b>Villkorlig frigivning kontra verkställighetsplaneringen</b>	<b>27</b>
<b>4.2</b>	<b>Brottslighet i förhållande till villkorlig frigivning</b>	<b>28</b>
<b>4.3</b>	<b>Ett kritiskt perspektiv – politikens effekt</b>	<b>29</b>
<b>5.</b>	<b><i>Avslutande diskussion</i></b>	<b>31</b>
<b>6.</b>	<b><i>Käll- och litteraturförteckning</i></b>	<b>32</b>
<b>6.1</b>	<b>Offentligt tryck</b>	<b>32</b>
6.1.1	Propositioner	32
6.1.2	Utredningsbetänkanden	33
6.1.3	Utskottsbetänkanden	33
6.1.4	Motioner	33
6.1.5	Kriminalvården	34
6.1.6	Övrigt offentligt tryck	34
<b>6.2</b>	<b>Litteratur</b>	<b>35</b>

## Summary

According to Swedish law, criminal offenders sentenced to time in prison are generally released after serving two thirds of their sentences. Henceforth, this concept is referred to as parole, which is when a criminal is provisionally released from prison, provided that certain conditions are met. The principal rule entails exceptions, and since May of 2021 the conditional release may be delayed due to *particular reasons*. In conjunction with the amendment, a connection was established between the reasons for a delayed parole and the relapse prevention measures an inmate is to take part in during their imprisonment. The exceptions for granting parole deem that a lack of participation towards relapse prevention measures could cause such particular reasons and postpone the grant of parole.

The thesis will investigate how the newly introduced amendment of relapse prevention is interpreted and applied in relation to delaying parole. It will also examine how the existing legislation views the question of whether it shall be presumed to exist a compulsion for certain categories of offenders to participate in relapse prevention measures in order to be granted parole.

In addition to the above discussed regulations concerning postponed parole, the applicable rules for establishing the relevant relapse prevention measures within the Swedish Prison and Probation Service will be investigated. The specific measures assigned to an inmate, are determined within the Prison and Probation Service for every convict through an individual, overall assessment of mainly risks and needs. Further, the accredited rehabilitation programs offered are briefly discussed, where the majority of the programs target certain categories of crimes, such as crimes of violence or sexual crimes.

The analysis concludes that the current legislation formally rejects the interpretation that certain crimes should be imposed with specific requirements to participate in relapse prevention activities to not risk a delayed parole. However, an ambiguity can be inferred from the practical relationship between the implementation plan established by the Prison and Probation Service, and parole, which risks an application inconsistent with the legislators' intentions. Finally, the political debate's far-reaching effects, and how the regulations in within this field of law can be considered unstable, are briefly commented.

# Sammanfattning

Inom den svenska rättsordningen råder presumtionen om att personer som avtjänar ett fängelsestraff blir villkorligt frigivna efter två tredjedelar av utdömd tid. Huvudregler medför ofta undantag, och efter den senaste lagändringen av den aktuella paragrafen, 26 kap. 6a § BrB, i maj år 2021 kan tidpunkten för villkorlig frigivning skjutas upp vid särskilda skäl. Det infördes även en koppling mellan sådana särskilda skäl och det återfallsförebyggande arbete som en dömd person ska genomföra under verkställighetstiden. Undantaget för villkorlig frigivning innebär att ett bristande deltagande i återfallsförebyggande åtgärder kan grunda särskilda skäl som leder till att den villkorliga frigivningen skjuts upp. Uppsatsens syfte är att utreda hur den nyinförda lagbestämmelsen kan komma att tillämpas i praktiken, och undersöka om det kan anses föreligga något typ av tvång till deltagande i särskilda åtgärder för att nå villkorlig frigivning.

Utöver att presentera utgångspunkterna för regelverket kring villkorlig frigivning, som kort presenterats ovan, beskrivs tillämpliga regler och föreskrifter som gäller under den intagnes verkställighetstid. Särskilt diskuteras gällande regelverk för upprättandet av den verkställighetsplan som Kriminalvården fastställer för alla intagna efter en individuell helhetsbedömning av främst risker och behov. Verkställighetsplanen innehåller bland annat de åtgärder och villkor den intagne ska förhålla sig till under anstaltstiden, och står efter nuvarande lydelse av 26 kap. 6a § BrB i direkt relation till den villkorliga frigivningen. Vidare diskuteras de program och behandlingsplaner som genomförs inom Kriminalvården där majoriteten är inriktade på missbruksproblematik och särskild brottslighet som vålds- och sexualbrott. Det utreds hur befintlig lagstiftning ställer sig till frågan om det ska anses föreligga ett tvång för vissa brottskategorier att delta i särskilda program för att kunna komma i fråga för villkorlig frigivning.

I analysen konstateras att gällande rätt formellt tar avstånd från tolkningen att särskilda brott ska föreläggas med särskilt krav på återfallsförebyggande deltagande för att inte riskera en uppskjuten frigivning. Däremot kan utläsas en tvetydighet i det praktiska förhållandet mellan verkställighetsplanen och villkorlig frigivning, som riskerar en tillämpning oförenlig med lagstiftarens intentioner. Avslutningsvis kommenteras kort den politiska debattens långtgående effekter och hur regelverket på området generellt kan anses instabilt och ogenomarbetat.

# Förkortningar

Bet.	Betänkande
BrB	Brottsbalken (1962:700)
Frigivningsutredningen	SOU 2017:61
Fängelselagen	Fängelselagen (2010:610)
Fängelseförordningen	Fängelseförordningen (2010:2010)
KVFS	Kriminalvårdens författningssamling, inkluderat de allmänna råden
Mot.	Motion
Prop.	Proposition
Prot.	Riksdagsprotokoll
Rskr.	Riksdagsskrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar

# Förord

Under min sommar på Kriminalvården upplevde jag, och säkert många av de andra vikarierande juriststudenterna, en vardag helt frånvärd det konventionella livet som student i Lund. Förutom en hel del både goda, manipulerande, trevliga och minst sagt intressanta samtal och nya bekanskskaper lämnade jag murarna bakom mig full av intryck, åsikter och förändrade attityder. Givetvis på både gott och ont.

Av de intagna jag mötte var datumet för deras framtida frigivning en otroligt viktig händelse. Att mucka från fängelset är dagen med stort D, och planeras för månader i förväg. Även bland personalen blev frigivningen en central del i diskussionerna om olika klienter. Särskilt berörde dessa en person som då satt, och även tidigare suttit, inne för grova våldsbrott mot både sin förra och dåvarande partner. Han var trevlig, skötte sina villkor, gick på sina program och bidrog till en kamratlig stämning på sin avdelning. Ingen i personalen ansåg att han var aktuell för sin kommande villkorliga frigivning.

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

I skrivande stund, förmiddagen den 21 april 2022 pågår en debatt i Sveriges riksdag med fokus på förutsättningar och regelverk för villkorlig frigivning.<sup>1</sup> Konceptet villkorlig frigivning infördes i den svenska rättsordningen år 1906 och har under årens gång kontinuerligt diskuterats, debatterats, utretts och ändrats.<sup>2</sup> År 2022 har hittills inte visat sig vara ett undantag. Att personer som dömts för grova brott ska få sitta inne på anstalt under en lång tid får anses vara en vedertagen åsikt i samhället, och där ger inte rådande politiska diskussioner upphov till annan uppfattning.

Kriminalvården är den förvaltningsrättsliga myndighet med huvuduppgiften att genomföra och verkställa brottspåföljder och arbetar aktivt på sina anstalter för att förbereda och återföra den kriminella till ett framtida laglydigt liv.<sup>3</sup> När två tredjedelar av fängelsestraffets längd har avtjänats är huvudregeln i svensk rätt att personen blir villkorligt frigiven, och får därmed lämna den frihetsberövande anstalten och fortsätta verkställigheten utanför murarna.<sup>4</sup> Detta brukar i folkmun kallas för att mucka<sup>5</sup> och är en uppmärksammas tidpunkt för både individen och samhället i stort. Troligen är känslan av att få lämna fängelsets instängda, påfrestande och starkt reglerade livssituation inget en majoritet av läsarna till denna uppsats kan föreställa sig.

Den starka presumptionen för villkorlig frigivning efter två tredjedelar av fängelsestraffet förekommer dock inte utan undantag. I maj 2021 uppdaterades och utvidgades regelverket för hur villkorlig frigivning kan skjutas upp och medför högre krav än tidigare på de intagna under anstaltstiden. Nuvarande lydelse stadgar att villkorlig frigivning ska skjutas upp vid särskilda skäl, en skillnad från de tidigare och mer restriktiva synnerliga skälen.<sup>6</sup> Samtidigt infördes en koppling till de återfallsförebyggande åtgärder en intagen bör delta i under sin verkställighetstid på anstalten, där bristande delaktighet kan grunda sådana särskilda skäl som riskerar

---

<sup>1</sup> Bet. 2021/22:JuU25.

<sup>2</sup> Prop. 1906:49; se även Borgeke och Heidenborg (2016) s. 555.

<sup>3</sup> 26 kap. 5 § BrB; Jareborg och Zila (2020) s. 36.

<sup>4</sup> 26 kap. 6 § BrB.

<sup>5</sup> Begreppet beskriver tidpunkten när en person dömd till ett fängelsestraff blir villkorligt frigiven.

<sup>6</sup> 26 kap. 6a § BrB.



en uppskjuten frigivning. Oavsett vilka skildringar som sprids i samhället som förskönar eller förvränger livet på anstalt kan konstateras att en som sitter inne inte bara kan ligga och lata sig hela dagarna. På anstalt föreligger sysselsättningsplikt som bland annat innefattar medverkande i återfallsförebyggande arbete och behandling. Enligt gällande rätt är därför deltagande i sådan verksamhet av uppenbar betydelse för den intagnes möjlighet till villkorlig frigivning.

Det är Kriminalvården som efter en individuell bedömning bestämmer vilka åtgärder en person ska ta del av, detta kan exempelvis utgöras av program eller behandlingar utvecklade särskilt för personens brottslighet och problematiker. Rimligen bör exempelvis sexualbrottslingar genomgå åtgärder inriktade mot just sexualbrott. Frågan är vad som händer om en intagen inte vill genomföra en sådan åtgärd, innebär det att den villkorliga frigivningen kommer att skjutas upp? Är den starka längtan till frigivning i direkt relation till Kriminalvårdens bedömning av hur en intagens återfallsrisk ska behandlas? Har vissa brottskategorier mer krävande förutsättningar för att inte riskera att frigivningen förskjuts?

## **1.2 Problemformulering, syfte och frågeställning**

Problematiken uppsatsen vill undersöka berör hur gällande rättsläge faktiskt förhåller sig till verkligheten. I bakgrunden har redogjorts för att nuvarande regelverk uttrycker ett samband mellan deltagande i återfallsförebyggande åtgärder under anstaltsvistelsen och rätten till villkorlig frigivning. Eftersom de åtgärder som anses återfallsförebyggande bedöms utefter den enskilda kriminellas problematik och förutsättningar är det rimligt att olika kategorier av kriminella anvisas till olika åtgärder. Är en konsekvens av den nya bestämmelsen att personer som dömts för särskilda typer av brott får det svårare att bli villkorligt frigivna?

Uppsatsens syfte är att undersöka och redogöra för hur gällande rättsläge kring uppskjuten villkorlig frigivning ser ut i relation till kravet på återfallsförebyggande arbete under verkställighetstiden för olika kategorier av kriminella. Utredningen vill undersöka hur en dömd persons möjlighet till villkorlig frigivning är beroende av det tidigare begångna brottet, och om det kan anses föreligga ett tvång för vissa brottslingar att genomföra en särskild åtgärd. Syftet är därför att utreda om lydelsen om uppskjuten villkorlig frigivning riskerar att tillämpas olika för olika brottskategorier, och om det kan anses föreligga särskilda krav eller tvång.

De frågeställningar som kommer stå i fokus för utredningen är: Hur tolkas nuvarande samband mellan regleringen för uppskjuten villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder? Kan det anses föreligga ett starkare krav eller tvång för deltagande i olika typer av återfallsförebyggande program eller behandlingar som är utformade för särskild brottslighet?

## 1.3 Metod och material

### 1.3.1 Metod

Uppsatsen utgår huvudsakligen från den rättsdogmatiska metoden i syfte att beskriva och undersöka gällande rätt. Genom att beskriva och systematisera rättsläget enligt utredning och undersökning av främst lagtext och förarbeten bestående av både propositioner och utredningar.<sup>7</sup> Mycket viktigt material för uppsatsen är de föreskrifter och förordningar som tillämpas inom Kriminalvården, där innefattas en viktig del även av de allmänna råd som kompletterar bestämmelserna. På grund av de egna kopplingar, slutsatser och analyser utredningen kommer att behöva ta ställning till kommer även en rättsanalytisk metod kommer att tillämpas, som ett komplement till den rättsdogmatiska metoden. I dagsläget är det tvetydigt hur en rättsdogmatisk och en rättsanalytisk metod förhåller sig till varandra, men i uppsatsen tolkas metoderna så att särskilnad görs mellan att faktiskt utreda gällande rätt genom vad som står i lag, föreskrifter och förarbeten, och att utreda möjliga tolkningar och tillämpningar i enlighet med uppsatsens problem- och frågeställning.<sup>8</sup>

En rättssociologisk metod kan tillämpas för att undersöka relationen mellan samhället och gällande rätt. Metoden kan inte anses ha tillämpats för uppsatsen på ett regelrätt sätt, och ska inte heller beskrivas som en del av använd metod för uppsatsen. Den bör dock ändå nämnas eftersom de existerande politiska diskussionerna och beskrivningen av rättslägets förändring i uppsatsen är inspirerade av ett rättssociologiskt perspektiv, och vid mer utrymme och tid för uppsatsen hade metoden kunnat vara ett viktigt redskap för en utvidgad frågeställning i ämnet.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Kleineman (2018) s. 21-30.

<sup>8</sup> Jfr. resonemang i Kleineman (2018) s. 24 -30.

<sup>9</sup> Jfr. Hydén (2018) s. 209-215.

### 1.3.2 Material

Uppsatsens syfte bygger på en redogörelse för, och tolkning av, gällande rätt. Fokus kommer därför att ligga på en presentation av relevanta lagar, regler, föreskrifter och tillhörande förarbeten, utredningar och beredande dokument, som är resultatet av lagstiftarens förberedelser och intentioner. Även förarbeten och utredningar av äldre karaktär är fortfarande relevanta i de hänseendet att presenterade tankar och åsikter ofta redogör för värderingar som kan förklara gällande rätt. I analyserande syfte har politiska uttalanden i form av motioner, Riksdagens tillkännagivanden, riksdagsskrivelser och protokoll används för att kunna grunda en uppfattning om åsikter, motivationer och syner på gällande rätt.

Inom området för villkorlig frigivning är det sparsamt med relevant svensk rättspraxis, och därför finns det ingen möjlighet att stödja ett anständigt resonemang inom frågeställningen utifrån praxis. Det ska även nämnas att det förekommit en del problematik kring att få fram gällande föreskrifter och andra dokument som hanteras inom Kriminalvårdens system. Min initiala vilja att utreda rättsläget i förhållande till faktiska verkställighetsplaner och beslut om uppskjuten villkorlig frigivning gick därför inte att genomföra på ett skäligt sätt.

Doktrin har använts sparsamt av den anledning att det inte föreligger lämpliga källor för min exakta frågeställning. I den form de brukats i uppsatsen är det för att underbygga centrala resonemang om konceptet för villkorlig frigivning eller andra relevanta, vedertagna och grundläggande omständigheter.

## 1.4 Avgränsningar

Uppsatsen fokuserar på den villkorliga frigivning som kan ske med stöd av första stycket i 26 kap. 6 § BrB. En avgränsning kommer därför att göras i förhållande till både andra och tredje stycket i paragrafen eftersom dessa berör omständigheter som inte faller inom uppsatsens syfte och frågeställningar. Av samma anledning kommer inte heller lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll att beröras.

Vidare avgränsas i förhållande till regleringen om uppskjuten villkorlig frigivning i 26 kap. 6a § BrB där uppsatsen endast fokuserar på de återfallsförebyggande åtgärderna inom punkt ett i bestämmelsen. Inom undersökningen för verkställighetsplaneringen är det därför endast relevant att

beröra de särskilda villkor som ställts upp i återfallsförebyggande syfte. Gällande de särskilda åtgärder, program- och behandlingsverksamheter som uppsatsen berör, kommer dessa inte att diskuteras närmare beträffande innehåll, kvalitet eller funktionaliteten. Det faller inte inom uppsatsens ramar att diskutera åtgärderna eller programmen som sådana, utan syftet tillåter endast ett konstaterande av gällande regelverk med tillhörande diskussion i förhållande till den villkorliga frigivningen.

Det har inte funnits utrymme för en vidare diskussion angående de grundläggande rättsprinciper om exempelvis förutsebarhet, rättssäkerhet eller likabehandling som nämns i uppsatsen. Det hade varit intressant att utföra en djupare analys av rättsläget i relation till nämnda principer, särskilt i förhållande till regelverket som berör verkställighetsplaneringen. Det har dock inte varit möjligt inom uppsatsens ordbegränsning, och analysen har därför endast omnämnt problematiken kring begreppen utan att kommentera det i ett vidare sammanhang.

## 1.5 Forskningsläge

De senaste årens omfattande arbete i frågan om att motverka återfall i brottslighet har inneburit ordentliga utredningar rörande regelverket för villkorlig frigivning. Det offentliga tryck som föreligger inom området är enormt, där särskilt fokus under senaste tiden har grundat sig i motivationen för minskad grov brottslighet och återfall.<sup>10</sup> Utmärkande för de offentliga utlåtandena och rapporterna är att de i många fall är menade att grunda eller avstyrka kommande lagändringar. Inom uppsatsens syfte, att utreda, kommentera och analysera gällande rätt i förhållande till praktisk möjlig tillämpning, finns det därför inte idag några källor att vända sig till som behandlar specifikt den för uppsatsen relevanta frågeställningen.

Det bör nämnas att forskningsläget gällande funktioner av konceptet villkorlig frigivning i förhållande till bestraffningsteorier om exempelvis prevention, behandling, proportionalitet och humanitet är desto bredare. Detsamma gäller för forskningsläget kring hur framtida optimal utformning av rätten bör genomföras.<sup>11</sup> Detta är dock inga områden denna uppsats ska utforska, även om det underlättar för en grundläggande förståelse om gällande rättsläge.

---

<sup>10</sup> Se exempelvis prop. 2020/21:18; SOU 2017:61; bet. 2021/22:JuU25; prop. 2018/19:77; SOU 2018:37; bet. 2017/18:JuU16.

<sup>11</sup> Se exempelvis Jareborg och Zila (2020) s. 40-42.

## 1.6 Disposition

Uppsatsens utredning disponeras över i huvudsak två områden, regelverket för villkorlig frigivning och regelverket för framställandet av verkställighetsplaneringen inom Kriminalvården, som också inkluderar en kort undersökning om särskilda villkor för olika typer av brottslingar. Kort kommer först att redogöras för regelverket kring villkorlig frigivning i Sverige, med efterföljande fokus på just gällande rätt för uppskjuten villkorlig frigivning. Det inkluderar en sammanfattning av det utredande arbetet och tidigare rapporter inom nämnda ämnen som har lett fram till den lagstiftning som infördes i maj 2021.

I efterföljande avsnitt kommer fokus att ligga på arbetet inom Kriminalvården och det regelverk och föreskrifter som styr arbetet med upprättandet av de särskilda verkställighetsplaner som stadgar vilka villkor en intagen har, och ska följa, under sin verkställighetstid. I slutet av avsnittet kommer särskilt att lyftas gällande rätt som rör särskilda villkor och åtgärder kopplade till särskilda brottstyper.

För att kunna besvara frågeställningen kommer den avslutande analysen att sammanställa en redogörelse för hur det aktuella rättsläget ser ut på det diskuterade området, och ifrågasätta hur, och om, det kan tolkas i förhållandet mellan återfallsförebyggande åtgärder och möjlighet till villkorlig frigivning. Uppsatsen avslutas i en kort reflektion av resultatet.

## 2. Regelverket om villkorlig frigivning

### 2.1 Inledning: rätt till villkorlig frigivning?

#### 2.1.1 En kort rättshistorisk översikt om villkorlig frigivning

År 1906 infördes villkorlig frigivning i svenska rätt för första gången.<sup>12</sup> Sedan dess har regleringen kontinuerligt ändrats, senast i maj år 2021. Vid införandet var regleringen av fakultativt slag, och en villkorlig frigivning kunde i praktiken bara tilldelas dömda med straff på över 2 år. Hänsyn togs främst till brottets svårighetsgrad, återfallsrisk, personens uppförande under verkställighetstiden och återanpassningsmöjlighet.<sup>13</sup> År 1918 utvecklades systemet till att omfatta fler intagna i syfte att öka incitament för gott uppförande under anstaltstiden.<sup>14</sup> Även förändringarna åren 1943 och 1961 utökade frigivningsmöjligheterna där det fokuserades på att förebygga återfall i brott. Obligatorisk villkorlig frigivning infördes för alla dömda till minst sex månader på anstalt infördes.<sup>15</sup>

Efter införandet av brottsbalken år 1965 stadgades återigen en reglering med fakultativa regler där villkorlig frigivning kunde ske efter halva avtjänade strafftiden vid synnerliga skäl.<sup>16</sup> Fram till ändringen som infördes år 2006 har ordningen varierat åt både strängare och mildare förhållningssätt till villkorlig frigivning.<sup>17</sup> Särskilt ska halvtidsreformen från 1983 års lagändring lyftas som innebar att huvudregeln blev obligatorisk villkorlig frigivning efter halva avtjänade strafftiden, helt i motsatt riktning från lagändringen i och med brottsbalkens införande.<sup>18</sup> Redan 1993, bara 10 år senare, slopades dock den obligatoriska halvtidsregleringen<sup>19</sup>, och 1999 infördes systemet med obligatorisk frigivning efter två tredjedelar av straffet, med möjlighet till uppskjuten villkorlig frigivning.<sup>20</sup> Denna knapphändiga historiska sammanfattning ger uttryck för regelverkets ständiga omväxling.<sup>21</sup>

---

<sup>12</sup> Prop. 1906:49; se även Borgeke och Heidenborg (2016) s. 555.

<sup>13</sup> Prop. 1906:49 om 5 §.

<sup>14</sup> Prop. 1918:375 s. 33-34.

<sup>15</sup> Prop. 1943:252 s. 27; prop. 1961:125.

<sup>16</sup> Prop. 1965:159 s. 8.

<sup>17</sup> Borgeke och Heidenborg (2016) s. 280; Jareborg och Zila (2020) s. 40.

<sup>18</sup> Prop. 1982/83:85.

<sup>19</sup> Prop. 1992/93:4.

<sup>20</sup> Prop. 1997/98:96.

<sup>21</sup> Jareborg och Zila (2020) s. 39.

## 2.1.2 Idag: en presumtion för villkorlig frigivning

Regelverket för villkorlig frigivning utgår idag från de grundläggande bestämmelserna i 26 kap. BrB, vilka kompletteras av andra relevanta bestämmelser i särskilt fängelselagen (2010:610), fängelseförordningen (2010:2010) och förordning (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder, härafter kallad frigivningsförordningen. Särskilda stadganden finns också i kriminalvårdens egna meddelade föreskrifter och råd enligt KVFS 2011:1 FARK fängelse, benämnd KVFS. Nedan följer en kort redogörelse för gällande rätt på området.

Rätten till villkorlig frigivning stadgas i brottsbalkens 26 kap. 6 § och innehåller de grundläggande förutsättningarna för villkorlig frigivning inom svensk rätt. Bestämmelsen meddelar utgångspunkten att en person dömd till fängelse ska bli villkorligt frigiven efter avtjänandet av två tredjedelar av utdömt fängelsestraff. Paragrafens första stycke förmedlar en presumtion för att villkorlig frigivning ska ske efter angiven tid, dock efter minst avtjänat straff på 30 dagar. Kort kan nämnas att villkorlig frigivning inte kan ske för fängelsestraff som förenats med skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § BrB, eller för förvandlingsstraff för böter, se 2st. i 26 kap. 6 § BrB.<sup>22</sup>

Presumtionen i 6§ kan brytas genom en bestämmelse som från och med år 2019 finns i 6a §. Tidigare gällande bestämmelse krävde att synnerliga skäl för att den starka presumtionen för villkorlig frigivning skulle brytas.<sup>23</sup> Sedan lagändringen som trädde i kraft i maj 2021 är undantaget formulerat så att den villkorliga frigivningen kan skjutas upp om det finns *särskilda skäl* för det.<sup>24</sup> På grund av att paragrafen nyligen uppdaterats kommer även den tidigare lydelsen beskrivas och diskuteras grundläggande i avsnitt 2.1.2. Där inget annat särskilt nämns utgår uppsatsen från nuvarande lydelse.

---

<sup>22</sup> Jareborg och Zila (2020) s. 40; Borgeke och Forsgren (2021) s. 92-95.

<sup>23</sup> Borgeke och Forsgren (2021) s. 94-95.

<sup>24</sup> 26 kap. 6 § BrB.

## 2.2 Uppskjuten villkorlig frigivning

### 2.2.1 Den tidigare lydelsen: synnerliga skäl

Den grundläggande bestämmelsen om uppskjuten villkorlig frigivning har sedan år 2019 befunnit sig i 26 kap. 6a § BrB. Innan lagändringen år 2021 gällde lydelsen som trädde i kraft i januari 2007, då kunde villkorlig frigivning skjutas upp vid *synnerliga skäl* med anledning av den dömdes beteende under verkställigheten. Synnerliga skäl förutsatte ett allvarligt brott mot den enskildes föreskrifter och villkor för verkställigheten, vilket bedömdes efter en individuell helhetsbedömning där även omständigheter till den intagnes fördel skulle beaktas.<sup>25</sup>

Enskilda överträdelse var normalt inte tillräckligt för att synnerliga skäl för uppskjuten frigivning skulle anses föreligga. I förarbetena nämns dock särskilt mycket allvarliga överträdelse, som exempelvis rymningar, som undantagsfall. Även en vägran att delta i sysselsättning under en stor del av verkställighetstiden, eller upprepat aggressivt beteende, kunde utgöra tillräckliga synnerliga skäl för uppskjuten villkorlig frigivning. Det förelåg ingen begränsning för hur länge den villkorliga frigivningen fick förskjutas, men endast i yttersta undantagsfall vid synnerligen allvarlig misskötsamhet som villkorlig frigivning inte alls blev av. Beslutet för om villkorlig frigivning skulle skjutas upp fattades av Kriminalvården enligt 26 kap. 9 § BrB.<sup>26</sup>

### 2.2.2 Gällande rätt efter 1 maj år 2021

#### 2.2.2.1 Särskilda skäl för uppskjuten villkorlig frigivning

I enlighet med 12 kap. 2 § fängelselagen kan villkorlig frigivning skjutas upp genom reglerna i 26 kap. 6a § och 7 § BrB. Nuvarande lydelse av 26 kap. 6a § BrB är:

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

---

<sup>25</sup> Prop. 2005/06:123 s. 55-61.

<sup>26</sup> Prop. 2005/06:123 s. 56, 61 och 73; Borgeke och Heidenborg (2016) s. 94-95.



1. inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller
2. annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

En tydlig skillnad från tidigare lydelsen grundar sig i begreppet *särskilda skäl*, som ersatt tidigare *synnerliga skäl*. Syftet är att öka möjligheterna att skjuta upp villkorlig frigivning för personer som inte deltar i återfallsförebyggande åtgärder. Första punkten innefattar även bristande medverkan i andra anvisade åtgärder ämnade att främja återanpassning i samhället.<sup>27</sup> Punkt två kan anses agera som ett vittomfattande stadgande där annan misskötsamhet vid allvarlig villkorsöverträdelse kan föranleda uppskjuten villkorlig frigivning, och kommer inte behandlas vidare i uppsatsen.

Den nya lydelsen ger uttryck för ett tydligt återfallsförebyggande syfte. Särskild hänsyn i bedömningen ska tas till deltagande i anvisade återfallsförebyggande åtgärder som Kriminalvården har fastställt i den berördes verkställighetsplan. Den anvisade åtgärden kan exempelvis vara ett program eller en behandling som bedömts vara av vikt för den intagne. Även åtgärder som inte har tagits med i verkställighetsplanen på grund av den intagnes negativa inställning kan inkluderas som anvisade åtgärder om de bedöms som karaktäristiskt viktiga.<sup>28</sup> Förfarandet kring upprättandet av verkställighetsplan behandlas i avsnitt 3.

Uttrycket föreskrifter innefattar all gällande normgivning för den aktuella individen inkluderat lagar, förordningar, föreskrifter och ordningsregler. De villkor som beskrivs är vad som särskilt framgår ur den enskildes verkställighetsplan.<sup>29</sup> I propositionen till fängelselagen kan särskilt utläsas att det är allvarliga regelbrott som kan grunda de tidigare synnerliga skälen för uppskjuten villkorlig frigivning.<sup>30</sup> Detta har dock förändrats i och med den nya lagbestämmelsen och idag ställs inte ett lika högt krav på allvarlighet för uppskjuten frigivning.<sup>31</sup> Enligt gällande rätt krävs inte heller att misskötsamheten är lika återkommande eller utgör en lika stor del av verkställigheten som tidigare. Vid fler än en misskötsamhet i förhållande till

---

<sup>27</sup> Prop. 2020/21 s. 29.

<sup>28</sup> Prop. 2020/21 s. 29.

<sup>29</sup> Prop. 2020/21 s. 56.

<sup>30</sup> Prop. 2009/10:135 s. 171-177.

<sup>31</sup> Prop. 2020/21:18 s. 30.

villkor av större vikt ska det anses föreligga särskilda skäl som motiverar uppskjuten villkorlig frigivning. Även vid enskild överträdelse ställs lägre krav för att förhållandet ensamt ska kunna grunda särskilda skäl.<sup>32</sup>

### **2.2.2.2 En individuell helhetsbedömning**

Precis som tidigare ska det alltid göras en helhetsbedömning av den enskilde berördes individuella omständigheter.<sup>33</sup> Enligt KVFS 2021:1, Kriminalvårdens föreskrifter om ändring i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, finns kompletterande bestämmelser. De allmänna råd som hänför sig till regelverket om uppskjuten villkorlig frigivning, specifikt 12 kap. 2 § fängelselagen och 26 kap. 6 § BrB uppdaterades i enlighet med den nya lydelsens *särskilda skäl*. I råden förmedlas att det krävs en helhetsbedömning av allt som inträffat under verkställigheten för att utröna om det föreligger särskilda skäl som kan grunda uppskjuten villkorlig frigivning. Särskilt ska beaktas den intagnes förhållande till de individuellt beslutade åtgärder som ansetts möjliga och lämpliga i verkställighetsplaneringen.<sup>34</sup>

I råden lyfts särskilt att förhållandet om varning meddelats enligt 12 kap. 11 § fängelselagen är viktigt underlag vid den sammanställda bedömningen av verkställigheten, men det utgör ingen formell förutsättning.<sup>35</sup> Förfarandet om uppskjuten villkorlig frigivning prövas av Kriminalvården enligt 26 kap. 9 § BrB och 13 kap. 1 § fängelselagen. Beslutet kan senare överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt 14 kap. 1 § fängelselagen.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Prop. 2020/21:18 s. 30; se även bet. 2014/15:JuU17 s. 4; rskr. 2014/15:153.

<sup>33</sup> Prop. 2020/21:18 s. 30.

<sup>34</sup> KVFS 2021:1.

<sup>35</sup> KVFS 2021:1; jfr. tidigare lydelse i KVFS 2019:2.

<sup>36</sup> SOU 2017:61 s. 200; Borgeke och Forsgren (2021) s. 95.

## 2.2.3 Bakgrund till gällande lydelse

### 2.2.3.1 Frigivningsutredningen

Den 31 mars 2016 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare för uppdraget att överväga och presentera förslag på ändringar inom regelverket för villkorlig frigivning.<sup>37</sup> Utredningen som gick under benämningen Frigivningsutredningen hade det övergripande syftet att utreda ökade möjligheter att förebygga och förhindra återfall i allvarlig brottslighet, och resulterade i betänkandet Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott.<sup>38</sup>

I kommittédirektivet från 2016 förklaras att villkorlig frigivning är ett viktigt verktyg i arbetet att förebygga och förhindra återfall i brott eftersom en dömds övergång från anstalt till frihet är en kritisk punkt.<sup>39</sup> Riksdagen hade tidigare tillkännagett att regleringen kring villkorlig frigivning bör skärpas för personer som återfaller i likartad brottslighet. Enligt tidigare betänkanden har anförts att personer som återfallit i liknande kriminalitet bör vara frihetsberövade under en längre tid, vilket krävde en ändring av regelverket för villkorlig frigivning.<sup>40</sup> En särskild vilja att ta större hänsyn till samhällsskyddet i bedömningen för den enskildes villkorliga frigivning vid särskilt allvarlig brottslighet ansågs motivera en utredning. I kontrast till ovan beskrivna önskemål lyfter direktivet de grundläggande principerna om likabehandling och förutsebarhet, och diskuterar dessa i förhållande till den önskade regleringen. Viljan var att utreda om det var praktiskt möjligt att införa en reglering där skäl mot villkorlig frigivning tar hänsyn till hög risk för återfall i allvarlig brottslighet.<sup>41</sup>

Frigivningsutredningen syfte var att, om möjligt, presentera ett lagförslag för hur återfallsrisk i allvarlig brottslighet kan beaktas vid skäl mot villkorlig frigivning.<sup>42</sup> Utredningen resulterade i slutsatsen om att risk för återfall i brottslighet inte bör tas hänsyn till vid bedömning av villkorlig frigivning. Det konstateras att intresset för samhällsskydd bör beaktas, men att det ej föreligger övervägande skäl för att den ordning som kommittébetänkandet föreslog ska beaktas i bedömningen för villkorlig frigivning. Bland annat benämns vikten av

---

<sup>37</sup> Dir. 2016:28.

<sup>38</sup> Dir. 2016:28; SOU 2017:61.

<sup>39</sup> Dir. 2016:28 s. 3.

<sup>40</sup> Bet. 2014/15:JuU17; rskr. 2014/15:153.

<sup>41</sup> Dir. 2016:28 s. 3-4.

<sup>42</sup> SOU 2017:61 s. 167.

förutsebarhet och likabehandling i processen, och hänvisar till ett liknande resonemang som fördes inför borttagningen av en liknande reglering år 1999.<sup>43</sup> Att enskilda individers bedömningar ska baseras på en påstådd framtidsutveckling i kombination med att det inte ansågs föreligga säkra medel för en korrekt riskbedömning bedömdes vara skäl nog. Dessutom fanns, och finns, inget vetenskapligt stöd som motiverar att en förlängd anstaltsvistelse minskar risken för ett framtida återfall.<sup>44</sup> Resonemanget presenterades i proposition 2018/19:77 som dock antydde att ytterligare utredning krävdes för att kunna ge ett definitivt besked om en framtida ändring av regelverket för villkorlig frigivning.<sup>45</sup>

### **2.2.3.2 En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder**

Efter ytterligare utredning presenterade proposition 2020/21:18 en sammanställning av frågan om bristande deltagande i återfallsförebyggande åtgärder i förhållande till villkorlig frigivning. Fokus för utredningen var också riksdagens tillkännagivande om att personer dömda för våldsbrott ska övervägas ha en skyldighet att genomgå vissa behandlingsprogram för att kunna villkorligt frigges. Det kan konstateras att resonemanget om återfallsrisk kontra samhällsintresset vid villkorlig frigivning som förts i frigivningsutredningen är återkommande.<sup>46</sup>

Syftet med att föra in återfallsförebyggande åtgärder i motiveringen för uppskjuten villkorlig frigivning är att öppna upp för möjligheten att ta större hänsyn till en intagens deltagande i anvisade program och på så sätt öka incitament till medverkan. Enligt tidigare lydelse var ett bristande deltagande i återfallsförebyggande åtgärd som ställts upp i en verkställighetsplan normalt inte skäl för uppskjuten villkorlig frigivning. Slutsatsen i propositionen resulterade i dagens lagparagraf som stadgar en direkt koppling mellan återfallsförebyggande arbete och möjlighet till villkorlig frigivning.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> SOU 2017:61 s. 14; prop 1997/98:96 s. 174.

<sup>44</sup> SOU 2017:61 s. 14-15.

<sup>45</sup> Prop. 2018/19:77 s. 19-22; se även prop. 2020/21:18 s. 5.

<sup>46</sup> Prop. 2020/21:18 s. 5 och 9; se om riksdagens tillkännagivanden bet. 2018/19:JuU25 punkt 2 och 6; rskr. 2018/19:228.

<sup>47</sup> Prop. 2020/21:18 s. 9-10.

## 3. Villkor för verkställigheten

### 3.1 Inledning: generellt om gällande regelverk

En person som dömts till påföljden fängelse ska som utgångspunkt enligt 26 kap. 5 § BrB avtjäna straffet i en Kriminalvårdsanstalt. Under tiden för verkställigheten är tillämpligt regelverk fängelselagen, fängelseförordningen och kompletterande stadganden i KVFS.<sup>48</sup> Fängelselagen innehåller principiella riktlinjer för regelverket om verkställighet på anstalt, och ska garantera att de intagnas rättigheter upprätthålls och inskränks inom lagen i syfte att ge ”Kriminalvården förutsättningar att förena humanitet med högt ställda krav på säkerhet och effektivitet.”<sup>49,50</sup>

Det är Kriminalvårdens uppgift att ansvara för verkställighet av utdömda påföljder i enlighet med målsättningen att förebygga återfall i brott genom att särskilt anpassa åtgärder utifrån de enskilda behoven. Enligt förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården får myndigheten meddela ytterligare föreskrifter och tillhörande råd till fängelselagen, fängelseförordningen och andra föreskrifter i organisatoriskt hänseende.<sup>51</sup> Förordnandena har resulterat i KVFS, som står för Kriminalvårdens författningssamling, och innehåller föreskrifter och allmänna råd som gäller för Kriminalvårdens arbete, och agerar som ett kompletterande regelverk.<sup>52</sup>

### 3.2 Verkställighetsplaneringen

#### 3.2.1 En individuellt utformat verkställighetsplan

Utgångspunkten i fängelselagen är enligt 1 kap. 5 § att anstaltstiden ska utformas i syfte att underlätta framtida anpassning till samhället och motverka negativa effekter av frihetsberövandet. Kriminalvårdens ska tidigt upprätta en verkställighetsplan som är individuellt utformad och baserad på en sammanställd helhetsbedömning av behov, risker och förutsättningar i förhållande till den enskilde. Genom den individualiserade utvärderingen kan en ändamålsenlig plan etableras som möjliggör att verkställigheten och den framtida utslussningen

---

<sup>48</sup> SOU 2017:61 s. 43; KVFS 2011:1; Dahlström, Strand och Westerlund (2011) s. 437.

<sup>49</sup> Prop. 2009/10:135 s. 62.

<sup>50</sup> Prop. 2009/10:135 s. 62.

<sup>51</sup> Se 14 § förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården; 41 § fängelseförordningen.

<sup>52</sup> Se bilaga 1 till Författningssamlingsförordning (1976:725).

genomföras på ett sätt som tillgodoser kraven på samhällsskydd, ordning, säkerhet och återfallsförebyggande arbete.<sup>53</sup>

I fängelseförordningens kompletterande bestämmelser stadgas att hänsyn ska tas till den intagens behov av kontroll, stöd och motivation till förändring i relation till den som utdömts vid upprättandet av verkställighetsplanen.<sup>54</sup> I fängelselagen finns även ett krav på samråd mellan Kriminalvården och den enskilde som skapar en möjlighet att delta i, och ta ansvar för, en förändrade situation.<sup>55</sup> Kravet innebär inte att den enskilde innehar någon självbestämmanderätt gällande vad som faktiskt fastställs i planen, det åligger alltid Kriminalvården ensamt.<sup>56</sup>

Grundläggande krav på genomförandet av Kriminalvårdens arbete uppställs i 1 kap. 6 § fängelselagen. Ramarna för myndighetens befogenheter styrs av principer om legalitet, proportionalitet, nödvändighet och om mindre ingripande åtgärder.<sup>57</sup> Förutsebarhet och legalitet diskuteras livligt i förarbetena i förhållande till verkställighetsplaneringen där ett särskilt problemområde är framställningen och den ständiga uppdateringen av dess innehåll.<sup>58</sup> Enligt 6 § 2st. fängelseförordningen ska verkställighetsplanen kontinuerligt uppdateras och utredas i förhållande till nya risk- och behovsbedömningar, och ändras när anledning uppstår. I de allmänna råden till stadgandet beskrivs att Kriminalvården numera ska försöka bidra till motivation bland de intagna för att öka deltagande i nödvändiga åtgärder.<sup>59</sup>

### 3.2.2 Sysselsättningsplikten

I 3 kap. 1-2 §§ fängelselagen stadgas att en intagen ska ges möjlighet till sysselsättning under sin tid på anstalten, samtidigt som det föreligger skyldighet att delta i, eller utföra, viss anvisad sysselsättning. Kravet benämns härnäst som sysselsättningsplikten, och kan bestå av exempelvis arbete, utbildning eller särskild programverksamhet ägnad att motverka återfall i brott, missbruk eller underlätta för anpassning i samhället. Vägledande för beslut om sysselsättning är målsättningen för återfallsförebyggande- och återanpassande arbete i enlighet med 1 kap. 5 §

---

<sup>53</sup> Prop. 2009/10:135 s. 120-121; Dahlström, Strand och Westerlund (2011) s. 437.

<sup>54</sup> 6 § fängelseförordningen.

<sup>55</sup> 1 kap. 5 § 3st. fängelselagen; prop. 2009/10:135 s. 63-64.

<sup>56</sup> Prop. 2009/10:135 s.120-121; 1 kap. 28 § KVFS 2021:1.

<sup>57</sup> Prop. 2009/10:135 s. 120-121.

<sup>58</sup> Prop. 2020/21:18 s. 11.

<sup>59</sup> KVFS 2021:1; 1 kap. 30 § KVFS 2021:2.

fängeslagen. Enligt fängesförordningens 12 § ska även särskild hänsyn tas till den dömdes egen motivation och vilja i frågan. Här föreligger en motsättning mellan att å ena sidan inte anvisa till åtgärder där den intagne saknar vilja eller motivation, och å andra sidan att den intagne inte har bestämmanderätt.<sup>60</sup>

Begränsningar för sysselsättningsplikts omfattning föreligger vid ålderspension eller annan typ av sjuk- eller aktivitetsersättning i enlighet med socialförsäkringsbalken. Undantag förekommer även för viss medicinsk behandling då en intagen inte kan tvingas till vård eller annat som kräver frivilligt samtycke.<sup>61</sup>

### 3.2.3 Fördjupad verkställighetsplanering för långtidsdömda

För långtidsdömda, som enligt 1 kap. 7 § fängeslagen innebär intagna med över fyra år långa fängelsestraff, ska som huvudregel nödvändiga särskilda villkor gällande bland annat utslussningsåtgärder utfärdas. Särskild hänsyn föreligger till kravet på samhällsskydd i förhållande till allvarlig brottslighet. Ett restriktivt undantag från regeln kan tillämpas när det anses uppenbart obehövt. Andra stycket utvidgar huvudregeln till att innefatta personer dömda till två års fängelse vid särskilda skäl, som exempelvis kopplingar till grov organiserad brottslighet. De särskilda verkställighetsvillkoren ska beröra den intagnes säkerhet på anstalten gällande säkerhetsklass och övervakning, och ska om nödvändigt bestämmas för vistelse utanför anstalt, permissioner och tid och form för utslussningsåtgärder.<sup>62</sup>

Bedömningen om särskilda villkor baseras på en utredning om den individuella risk- och behovsprofil. Särskild hänsyn ska tas till det begångna brottet, inställning till kriminalitet, tidigare brottslighet, utfall av tidigare straffverkställighet samt strafftidens längd. Särskilt relevant är internationell anknytning och systematisk eller organiserad brottslighet.<sup>63</sup> I kriminalvårdens allmänna råd utvecklas resonemanget om den fördjupade villkorsutredningen för långtidsdömda vid behov. Här stadgas en presumtion för att en fördjupad utredning och beslutande om särskilda villkor ska ske för vissa uppräddade kategorier, där befinner sig exempelvis vålds- och sexualbrottslingar.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Prop. 2009/10:135 s. 77 och 128-129.

<sup>61</sup> Prop. 2009/10:135 s. 129; se även JO 1995/96 s. 126.

<sup>62</sup> Prop. 2009/10:135 s. 73-74 och 122.

<sup>63</sup> Prop. 2009/10:135 s. 122.

<sup>64</sup> 2 kap. 4 § KFVS 2021:2.

## 3.3 Särskilda villkor för särskilda brott

### 3.3.1 Inledning: utredning och rättsläge

Aktuellt är ämnet om huruvida särskilda brottskategorier ska föreläggas med krav på deltagande i särskild återfallsförebyggande behandling.<sup>65</sup> Riksdagen tillkännagav år 2016 att en utredning ska inledas om personer dömda för särskilda vålds- och sexualbrott bör ha en behandlingsskyldighet för att kunna komma i fråga för villkorlig frigivning. Enligt gällande, och dåvarande, rätt ska en vägran att delta i anvisat program kunna medföra att frigivningen förskjuts, men detta ansågs inte tillräckligt.<sup>66</sup> Justitieutskottet ansåg att den som dömts för grova brott mot närstående eller grova sexualbrott och vägrar att delta i behandlingsprogram inte ska vara aktuell för villkorlig frigivning.<sup>67</sup> Följande avsnitt diskuterar hur rättsläget är utformat idag.

I propositionen till nuvarande lydelse av 26 kap. 6a § BrB uttrycks att det *inte* ska vara obligatoriskt för särskilda kategorier av brottslingar att genomgå en viss behandling för möjlighet till villkorlig frigivning. Ingen remissinstans har motsatt sig regeringens bedömning av frågan, och därmed föreligger i dagsläget inget formellt tvång för någon brottskategori.<sup>68</sup> I sammanhanget kan särskilt remissyttranden från Kriminalvården och Sveriges Advokatsamfund om nuvarande lagförslag uppmärksammas.

Kriminalvården menar att de stora variationerna i de intagnas problematik och förutsättningar motiverar en individuell behovsbedömning, och först därefter kan fastställas vilka åtgärder som har återfallsförebyggande effekt. En rättvis bedömning med hänsyn till förutsebarhet och likabehandling säkerställs genom interna föreskrifter och riktlinjer, vilka delvis har diskuterats under avsnitt 3.2.<sup>69</sup>

Sveriges advokatsamfund menar att lagförslagets starka koppling till den individuella verkställighetsplanen innebär en ojämlikhet i villkor som fastställs för de intagna. Synnerligen påpekas att verkställighetsplanens förändring under anstaltstiden medför en oförutsebarhet för den dömda, som inte på förhand kan veta

---

<sup>65</sup> Se exempelvis mot. 2021/22:3451; 2021/22:3451; 2021/22:3779.

<sup>66</sup> Bet. 2015/16:JuU21 s. 1 och 24-26; rskr. 2015/16:174; prot. 2015/16:81; se även mot. 2015/16:2334 och 2015/16:2791.

<sup>67</sup> Bet. 2015/16:JuU21 punkt 12; rskr. 2015/16:174; SOU 2017:61, s. 20 och 88.

<sup>68</sup> Prop. 2020/21:18 s. 11.

<sup>69</sup> Prop. 2020/21:18 s. 11.



vad som krävs för att villkorlig frigivning inte ska skjutas upp. De anser även att sådan ordning som framställs, med koppling mellan åtgärder och villkorlig frigivning, kan tvinga fram deltagande i åtgärder som den intagne är omotiverad till vilket inte är ändamålsenligt.<sup>70</sup>

Även om propositionen avstår från tolkningen om behandlingstvång för särskilda brottskategorier beskrivs att gällande rättsläge ligger så pass nära tillkännagivandet från 2016 att det bör anses slutbehandlat. Det bedöms att Kriminalvårdens ökade möjlighet att skapa kraftiga incitament för deltagande i återfallsförebyggande åtgärder är nog och att ett uttryckligt tvång inte behövs. Dessutom poängteras att ett system där särskilda brott automatiskt leder till särskilda åtgärder således också kan agera uteslutande för andra kriminella grupper där tvång saknas men behov finns.<sup>71</sup>

### 3.3.2 Återfallsförebyggande åtgärder

#### 3.3.2.1 Definition

För att kunna tillämpa begreppet återfallsförebyggande åtgärder inom uppskjuten villkorlig frigivning krävs en definition, som också diskuteras i propositionen till lagändringen. Inledningsvis kan påminnas om de grundläggande målsättningarna inom Kriminalvårdens arbete att motverka negativa effekter av frihetsberövande, främja återanpassning till samhället och förebygga återfall.<sup>72</sup>

Vad som i sammanhanget anses utgöra en återfallsförebyggande åtgärd bestäms av Kriminalvården och fastställs i verkställighetsplaneringen efter en individuell bedömning av den dömdes personliga omständigheter. Planeringen tar hänsyn till befintliga behov och vad som bedöms möjligt och lämpligt att genomföra under verkställighetstiden. Även åtgärder eller program som Kriminalvården bedömt bör ingå i verkställighetsplaneringen men som vägrats av den dömden kan anses vara sådana åsyftade anvisade åtgärder som 26 kap. 6a § BrB träffar. Indirekt innebär detta att alla åtgärder inom Kriminalvården är ägnade att motverka återfall, och därför kan egentligen alla anvisade åtgärder anses falla inom begreppet för återfallsförebyggande åtgärder.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Prop. 2020/21:18 s. 11-12.

<sup>71</sup> Prop. 2020/21:18 s. 19-20.

<sup>72</sup> Se 1 kap. 5§ och 3 kap. 1§ fängelselagen; 12§ fängelseförordningen; prop. 2020/21:18 s. 16.

<sup>73</sup> Prop. 2020/21:18 s. 12.

### 3.3.2.2 Behandlingsprogrammen

En viktig del av återfallsförebyggande åtgärder är de behandlingsprogram som erbjuds och genomförs inom Kriminalvården. Uppsatsens syfte är inte att ta ställning till innehåll, utformning eller relevans av dessa, men på grund av den nära kopplingen till frågeställningen bör de diskuteras kort.

Inom Kriminalvården erbjuds idag 13 ackrediterade<sup>74</sup> program på grupp- och individnivå. För att undvika förvirring kommer de inte att beskrivas enskilt utan grupperas utefter ändamålsområde. Vid generell våldsproblematik finns tre program, vid våld i nära relation finns fyra program varav ett även särskilt tillämpas vid sexualbrott. Vid generell kriminalitet finns tre program och vid missbruksproblematik finns ytterligare tre program. Utöver dessa 13 program finns tre olika motivationshöjande program som kan genomföras innan ett behandlingsprogram, ett program för ADHD-diagnosticerade intagna och ett speciellt återfallspreventions-program.<sup>75</sup> Det förekommer testning och utveckling av nya program, särskilt för brott gällande våld i nära relation och våld på grund av aggressionsproblem.<sup>76</sup>

Problematik som har lyfts fram beträffande behandlingsprogrammen är att en intagen som inte är motiverad att gå ett program, inte heller kommer att utvecklas av deltagandet. Dessutom kritiseras tillgängligheten av programmen eftersom alla intagna, exempelvis beroende på personalbrist, språksvagheter eller det inte erbjuds på den aktuella anstalten, kan delta i programverksamheten på lika villkor.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Kriminalvården, *Ackreditering av Kriminalvårdens behandlingsprogram*.

<sup>75</sup> Kriminalvården, Behandlingsprogram <https://www.kriminalvarden.se/behandling-och-varld/behandlingsprogram/> (besökt 2022-05-15).

<sup>76</sup> Kriminalvården, *Årsredovisning 2021*.

<sup>77</sup> Prop. 2020/21:18 s. 15; se även mot. 2020/21:90 s. 15.

## 4. Analys och slutsats

Utifrån undersökningen ska ett antal centrala funderingar analyseras i förhållande till uppsatsens syfte och frågeställning. Nedan diskuteras verkställighetsplaneringen kontra presumptionen för villkorlig frigivning, om gällande rätt praktiskt kan tillämpas som en tvångslagstiftning och den ständiga politiska debattens påverkan på rättens utfall.

### 4.1 Villkorlig frigivning kontra verkställighetsplaneringen

Alla vägar leder till Rom, och alla fängelsedömda leder till en verkställighetsplanering. Vid uppsatsskrivandets början var verkställighetsplaneringen inte en förutspådd central del, vilket snabbt visade sig vara inkorrekt. Enligt dagens regelverk är verkställighetsplaneringen grunden i många viktiga beslut för både anstaltstiden och möjligheten till villkorlig frigivning. Enligt 26 kap. 6a § BrB ska villkorlig frigivning skjutas upp *vid* särskilda skäl. Propositionen lyfter att bristande deltagande i återfallsförebyggande åtgärder *kan* utgöra sådana skäl, och att sådant deltagande ska *beaktas*. Hur regelverket tolkas hamnar därför på Kriminalvården som både bestämmer lämpliga anvisade åtgärder och beslutar i frågan om uppskjuten villkorlig frigivning. I dagsläget har inte begreppet särskilda skäl behandlats i förhållande till bristande deltagande i återfallsförebyggande åtgärd i praxis, och därför har Kriminalvårdens agerande i ett ärende enligt gällande lagbestämmelse inte utvärderats av rätten.

Även om en möjlig problematik kring kopplingen mellan uppskjuten villkorlig frigivning och verkställighetsplaneringen diskuteras i både förarbeten, motioner och remissinstanser, tycker jag inte att den behandlas nog. Åtgärder, villkor, program och behandlingar en intagen ska förhålla sig till enligt verkställighetsplaneringen har enligt gällande rätt en avsevärd vikt för den villkorliga frigivningen. Problematiken kring likabehandling, rättssäkerhet och förutsebarhet inom upprättandet av en verkställighetsplan kan tyckas öka drastiskt i relevans. Trots att frågeställningen inte ger utrymme för vidare resonemang om allmänna rättsprinciper för just likabehandling och förutsebarhet, anser jag att utredningen tyder på att mer fokus borde ligga på upprättandet och regelverket av

verkställighetsplaneringen i takt med att dess betydelse ökar. I och med att lagändringen viktat deltagande i särskilda åtgärder mot villkorlig frigivning, som är i direkt relation till verkställighetsplanen, kan det tyckas märkligt att det inte har tagit större plats i de förberedande utredningarna. Möjligen är det så att Kriminalvårdens bedömnings- och beslutandesystem anses så säkra och reglerade att de inte är väsentligt att föra ett vidare resonemang. Jag kan dock inte avstå från att observera den disproportionerliga utredningen om ändringen i brottsbalken i relation till regelverket för verkställighetsplanering som i praktiken är avgörande för både återfallsförebyggande åtgärder och villkorlig frigivning.

## **4.2 Brottslighet i förhållande till villkorlig frigivning**

Ingen remissinstans invänder mot bedömningen att det inte ska införas en ordning som innebär att vissa kategorier av dömda ska genomgå obligatorisk behandling för att överhuvudtaget komma i fråga för villkorlig frigivning.<sup>78</sup>

Konstaterandet framkommer ur propositionen för gällande bestämmelse om uppskjuten villkorlig frigivning. Det beskrivs att ordningen där Kriminalvården individuellt upprättar handlingsplaner för varje enskild individ skapar bättre förutsättningar för ett effektivt återfallsförebyggande resultat än ett förutbestämt krav. Det ansågs inte ändamålsenligt att på förhand fastställa en behandlingsåtgärd som, exempelvis en sexualbrottsling, måste genomföra för att komma i fråga för villkorlig frigivning. Officiellt tas därför ett formellt avstånd från att behandlingstvång ska föreligga.

Ett stycke ner i samma proposition benämns de tillkännagivanden riksdagen medgivit där särskilt grova sexualbrottslingar och våldsbrottslingar är två kategorier som bör förenas med deltagandetvång i återfallsinriktade åtgärder för möjlighet till villkorlig frigivning. Regeringen bemöter tillkännagivanden på ett sätt som kan uppfattas som diffust. Å ena sidan tas starkt avstånd från särskilda behandlingstvång, men å andra sidan anses lagförslaget ligga så nära tillkännagivanden att det kan anses behandlat utan vidare kommentar. Jag kan inte tolka det på annat sätt än ett försök att helgardera sig.

---

<sup>78</sup> Prop. 2020/21:18 s. 12.

För att sätta problematiken i ett perspektiv innebär ett regelverk utan tvång att den intagna har ett val, en möjlighet att avböja en behandling utan att det automatiskt ska riskera att frigivningen skjuts upp. Deltagande i återfallsförebyggande åtgärder kan krävas, men inte deltagande i en särskild specifik åtgärd eftersom det bör utmana icke-tvånget. Ett tvång hade å andra sidan satt hög press på de aktuella återfallsförebyggande åtgärderna där krav på likabehandling hade krävt en likvärdig tillgång för alla vad gäller exempelvis anstaltsplacering, språk eller individuella förutsättningar.

Majoriteten av programverksamheten är inriktad på de särskilda kategorierna för generella våldsbrott, våld i nära relation, sexualbrott och missbruk, där främst de tre förstnämnda är mest aktuella i dagens debatt där det diskuteras om tvång ska införas särskilt för grova våldsbrott och sexualbrott. Det kan inte anses annat än uppenbart att särskilda kriminella kommer att anvisas till särskilda behandlingsprogram utformade för deras begångna brott. Hur den anvisade åtgärden i sin tur står i relation till möjligheten till villkorlig frigivning är upp till Kriminalvården. Enligt utredningen kan konstateras att den intagne å ena sidan inte ska anses tvingad till åtgärd, men å andra sidan inte har någon bestämmanderätt i vilka åtgärder som ska anses anvisade i verkställighetsplaneringen. Resultatet blir ett osäkert rättsläge där frågan om det föreligger ett tvång i relation till villkorlig frigivning avgörs på individnivå, återigen av Kriminalvården.

### **4.3 Ett kritiskt perspektiv – politikens effekt**

Det har minst sagt varit en ideologisk berg- och dalbana att ta sig igenom åsikter, undersökningar, forskning och slutsatser inom ämnet för villkorlig frigivning. Att straffrätt generellt är ett väl omdebatterat och splittrat tema inom både politik och samhälle är uppenbart. Baksidan av de politiska svängrummen är ett område i ständig förändring, som kanske inte alltid hinner genomarbetas innan det tas i bruk. För att tala klarspråk tycker jag att gällande regelverk ser fint ut på papper, men är svårtillämpat i praktiken. Som uppsatsen påvisat sker tillämpningen av regelverket i många steg och genom olika regelverk. Det är dels brottsbalkens övergripande reglering, fängelselagens och tillhörande förordnings kompletterande bestämmelser och målsättningsstadganden, och dels det faktiska arbetet som sker inom ramen för de föreskrifter och handlingsplaner som upprättas inom Kriminalvården. Därutöver

får inte glömmas de överordnade allmänrättsliga principerna om exempelvis förutsebarhet, rättssäkerhet och likabehandling som bör genomsyra all myndighetsutövning och lagstiftning. Kontentan är att systemet är snårigt och det är svårt att genomföra ändringar som inte riskerar att influera även andra, outforskade, steg i kedjan.

Jag kan inte undgå att påstå att de många politiska diskussionerna och utredningarna ofta utmynnar i goda intentioner och välformulerade bestämmelser utan att faktiskt behandla konsekvenserna på det praktiska planet. I motsats till tidigare uttryckt uppfattning om existerande rättsläge anser jag att det är ett, läs politiskt, fenomenalt sätt att uttrycka sig i förarbeten i relation till lagtexten, eftersom det egentligen är de föreskrifter som tillämpas inom Kriminalvården som faktiskt är avgörande för hur regelverket får utslag. Att återfallsförebyggande arbete idag är inskrivet i lagtext och motiv, har inte medfört en direkt ändring i Kriminalvårdens hantering av ärenden för varken verkställighetsplanering eller vid uppskjuten villkorlig frigivning. Det är därför ett praktexempel på hur politiska målsättningar, åsikter och positioner får effekt utan att behöva göra några faktiskt radikala förändringar.

## 5. Avslutande diskussion

En slutsats är att dagens lydelse om deltagande i återfallsförebyggande åtgärder för villkorlig frigivning kan möjliggöra ett förfarande med indirekt tvång. För att kunna fastställa hur bestämmelserna tillämpas och faktiskt tolkas i ett praktiskt fall anser jag att rättspraxis har en betydande roll. Den faktiska innebörden av krav på deltagande i återfallsförebyggande åtgärder i förhållande till existerande behandlingsprogram och den intagnas dömda brott kräver ett utredande och fastställande rättsfall, vilket inte föreligger i dagsläget. Vi får därför nöja oss med att se på gällande rätt utifrån sannolika fördelar, nackdelar, tolkningar och tillämpningsproblematiker och det går därför inte att undgå sambandet mellan möjlighet till villkorlig frigivning och ett existerande behandlingsprogram som aktualiseras för en kriminell dömd för ett specifikt brott. Frågeställningen kan därför besvaras med ett jakande svar, självklart finns det särskilda krav på personer som har begått särskilda brott enligt gällande lydelse av 26 kap. 6a § BrB. Villkorlig frigivning står i direkt relation till återfallsförebyggande programverksamhet, som i sin tur står i direkt relation till det brott som begåtts.

För att sammanfatta både utredning och analys är det ständigt föränderliga rättsläget anmärkningsvärt. Trots uttryckt kritik mot möjliga tillämpningsdilemman ska det understrykas att det inte förekommit särskilt mycket synpunkter på lagändringen efter att den trädde i kraft. En möjlig förklaring kanske är det tidigare diskuterade politiska läget, där nu nya bestämmelser och ännu strängare straffrättsregleringar tar plats i samhällsdebatten. Det hade inte varit överraskande om en ny lagstiftning gällande villkorlig frigivning läggs fram på förslag inom en nära framtid, och gör min utredning helt irrelevant. Förhoppningsvis kan dock de centrala slutsatserna få leva vidare som förespråkar att ett kritiskt öga alltid bör granska realiteten utifrån lagstiftarens intentioner och politikens maktspel. Kanske särskilt nu i valårets sluttamp som inte sällan ger upphov till kvicka reformer.

## 6. Käll- och litteraturförteckning

### 6.1 Offentligt tryck

#### 6.1.1 Propositioner

Prop. 1906:49 Förslag till lag angående villkorlig frigivning.

Prop. 1918:375 Förslag till lag angående villkorlig straffdom m.m.

Prop. 1943:252 Förslag till lag om villkorlig frigivning m.m.

Prop. 1961:125 Förslag till lag om ändrad lydelse av 2 § lagen om villkorlig frigivning.

Prop. 1965:159 Förslag till lag om ändring i brottsbalken m.m.

Prop. 1982/83:85 Om ändring i brottsbalken m. m. (villkorlig frigivning och kriminalvård i frihet m. m.).

Prop. 1992/93:4 Om villkorlig frigivning m. m.

Prop. 1997/98:96 Vissa reformer av påföljdssystemet.

Prop. 2005/06:123 En modernare kriminalvårdslag.

Prop. 2009/10:135 En ny fängelse- och häkteslagstiftning.

Prop. 2018/19:77 Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning.

Prop. 2020/21:18 En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder.



## 6.1.2 Utredningsbetänkanden

SOU 2005:54 Framtidens kriminalvård.

SOU 2017:61 Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott.

SOU 2018:37 Att bryta ett våldsamt beteende - återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld.

## 6.1.3 Utskottsbetänkanden

Bet. 2014/15:JuU17 Kriminalvårdsfrågor.

Bet. 2015/16:JuU21 Kriminalvårdsfrågor.

Bet. 2017/18:JuU16 Kriminalvårdsfrågor.

Bet. 2018/19:JuU25 Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning.

Bet. 2021/22:JuU25 Kriminalvårdsfrågor.

## 6.1.4 Motioner

Mot. 2015/16:2334, Beatrice Ask m.fl. (M), Arbete mot våld i nära relationer.

Mot. 2015/16:2791, Roger Haddad m.fl. (FP), Stärkt skydd mot våld i nära relationer och sexualbrott.

Mot. 2020/21:90, Linda Westerlund Snecker m.fl. (V), Strategi för kriminalvården.

Mot. 2021/22:3451, Marlène Lund Kopparklint och Betty Malmberg (båda M), Kriminalvårdens metoder och behandlingar för de som dömts för sexualbrott mot barn.

Mot. 2021/22:3779, Johan Forssell m.fl. (M), En effektiv kriminalvård med hög säkerhet och meningsfull verksamhet.

Mot. 2021/22:3787, Johan Forssell m.fl. (M), Åtgärder mot sexualbrott.

### 6.1.5 Kriminalvården

Kriminalvården. Föreskrifter och allmänna råd för fängelse, 2011:1.

Kriminalvården. Kriminalvårdens föreskrifter om ändring i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, 2019:2.

Kriminalvården. Kriminalvårdens föreskrifter om ändring i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, 2021:1.

Kriminalvården. Kriminalvårdens föreskrifter om ändring i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, 2021:2.

Kriminalvården, *Behandlingsprogram*, Tillgänglig på **Error! Hyperlink reference not valid.** (besökt 2022-05-15).

Kriminalvården, *Ackreditering av Kriminalvårdens behandlingsprogram*, Tillgänglig på [https://www.kriminalvarden.se/globalassets/behandling/ackrediteringsordning .pdf](https://www.kriminalvarden.se/globalassets/behandling/ackrediteringsordning.pdf) (besökt 2022-05-15).

Kriminalvården, *Årsredovisning 2021*, Tillgänglig på **Error! Hyperlink reference not valid.** (besökt 2022-05-15).

### 6.1.6 Övrigt offentligt tryck

Dir. 2016:28 Villkorlig frigivning.

JO 1995/96 s. 126.

Prot. 2015/16:81.

Prot. 2021/22:100.

Rskr. 2014/15:153.

Rskr. 2015/16:174.

Rskr. 2018/19:228.

## 6.2 Litteratur

Borgeke, Martin & Heidenborg, Mari, *Att bestämma påföljd för brott*, tredje upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2016.

Borgeke, Martin & Forsgren, Mikael, *Att bestämma påföljd för brott*, fjärde upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2021.

Dahström, Mats, Strand Westerlund, Anette & Westerlund, Gösta, *Brott & Påföljder*, sjunde upplagan, Bruun Juridik, Stockholm, 2020.

Hydén, Håkan 'Rättssociologi: om att undersöka relationen mellan rätt och samhälle' i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018.

Jareborg, Nils & Zila, Josef, *Straffrättens påföljdslära*, sjätte upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2020.

Kleineman, Jan 'Rättsdogmatisk metod' i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018.