UMEÅ UNIVERSITET

SÄKERHETSSTRAFF

En analys av behovet och rättssäkerheten vid införandet av en tredje tidsobestämd påföljd

Mirjam Karlsson

Termin 9 HT 2024
Examensarbete, 30 hp
Juristprogrammet, 270 hp
Handledare: Alicia Dassoum Lundberg

Innehållsförteckning

Förkortningar **4**

1 Inledning **5**

1.1 Bakgrund 5

1.2 Syfte och frågeställningar 6

1.3 Metod, material och disposition 7

1.3.1 Introduktion till metod och material 7

1.3.2 Tidsobestämda påföljder i den svenska rätten (kapitel 2) 7

1.3.3 Utredningens förslag om säkerhetsstraffet (kapitel 3) 9

1.3.4 Den svenska brottsutvecklingen (kapitel 4) 10

1.3.5 Återfall i brott och riskbedömningar (kapitel 5) 11

1.3.6 Analysens metoder (kapitel 6) 11

2 Tidsobestämda påföljder i den svenska rätten **14**

2.1 Bakgrund 14

2.2 Livstids fängelse 15

2.2.1 Förutsättningar för påföljdens utdömande 15

2.2.2 Frigivning 17

2.2.2.1 Nåd 17

2.2.2.2 Omvandling av livstidsstraff till tidsbestämt straff 17

2.3 Rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning 20

2.3.1 Förutsättningar för påföljdens utdömande 20

2.3.2 Frigivning 21

3 Utredningens förslag om säkerhetsstraff (SOU 2024:48) **22**

3.1 Bakgrund 22

3.2 Den föreslagna lagstiftningens utformning 23

3.3 Utredningens överväganden för och emot förslaget 27

3.4 Säkerhetsstraffets användning i andra länder 30

3.4.1 Norge 30

3.4.2 Danmark 31

3.4.3 England och Wales 32

3.4.4 Tyskland 33

4 Den svenska brottsutvecklingen **34**

4.1 Statistik och analyser av utvecklingen 34

4.2 Forskning om påföljdsbestämningens betydelse för brottsutveckling 37
4.3 Samhällsskydd och brottsofferperspektiv 38

5 Återfall i brott och riskbedömningar 41
5.1 Återfall i brott 41
5.2 Riskbedömningar vid återfallsbrottslighet 43
5.3 Rättssäkerhet 45

6 Analys 47
6.1 Finns det ett behov av en tredje tidsobestämd påföljd? 47
6.2 Förväntas förslaget om säkerhetsstraff uppfylla kravet på rättssäkerhet? 51

Käll- och litteraturförteckning 56
Offentligt tryck 56
Rättspraxis 57
Litteratur 57
Övriga källor 58

Förkortningar

BrB	Brottsbalken
Brå	Brottsförebyggande rådet
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
HD	Högsta domstolen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken
RMV	Rättsmedicinalverket
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Enligt den nuvarande svenska rättsordningen finns det två tidsobestämda påföljder som domstolen i särskilda fall kan döma ut för personer som begått allvarliga brott. Dessa personer kan frihetsberövas på obestämd tid genom att dömas till antingen livstids fängelse eller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Den 30 juni 2022 uppdrog regeringen en särskild utredare att överväga och föreslå ändringar i lagstiftningen för att stärka samhällsskyddet vid bland annat allvarlig och upprepad brottslighet. Utredningen[1] skulle bland annat ta sikte på ökad trygghet för brottsoffer, återfall i brott och reaktioner vid misskötsamhet. I juni 2023 fick utredaren ytterligare ett uppdrag genom ett tilläggsdirektiv. Utredaren skulle nu även överväga om det borde införas en ny tredje tidsobestämd påföljd och oavsett ställningstagande i sak lämna förslag på utformningen på en sådan påföljd.[2] Genom SOU 2024:48 ”Ett ändamålsenligt samhällsskydd” överlämnades betänkandet till regeringen i juli 2024 och utredarens uppdrag var därmed slutfört.

Förslaget talar för att införa en preventiv tidsobestämd påföljd för att förhindra allvarliga brott under längre tid och syftar därför till att öka samhällsskyddet och skyddet för potentiella brottsoffer. Utredaren bedömde att det finns ett behov av en möjlighet att ta hänsyn till samhällsskyddet vid påföljdsbedömningar, något som inte är möjligt med det nuvarande straffrättsliga systemet. Påföljden föreslogs få namnet ”*Säkerhetstraff”* och är tänkt att aktualiseras för de gärningspersoner som döms till allvarliga brott mot liv, frihet, hälsa och frid och som påtagligt återfaller i sådan typ av brottslighet. Säkerhetsstraffet blir därmed en helt ny påföljd som föreslås komplettera de två nuvarande tidsobestämda påföljderna som finns i det svenska straffrättssystemet.[3] Säkerhetsstraffets införande och utformning har varit föremål för diskussion under förhållandevis kort tid och det finns således lite skrivet om det. Påföljden har dock funnits tidigare i Sverige under 1900-talet och liknande system kan hittas i ett flertal andra europeiska länders rättsordningar.[4]

[1] Utredningen, betänkandet och utredaren syftar genomgående på förslaget om säkerhetsstraff i SOU 2024:48.
[2] SOU 2024:48 s. 3–4.
[3] Se SOU 2024:48 s. 416–417.
[4] Se t.ex. TF Kriminalvård, 2023, ”Fyll fängelserna”.

Frihetsberövande påföljder som tar avstamp i skyddsskäl för samhället är avvikande från principen om proportionella straff och alla avvikelser måste därför vara legitima och rättvisa. Utgångspunkten för utredningens förslag är därför att skyddsintresset, dvs. samhällsskyddet, är det som ska legitimera dessa inskränkningar i den enskildes rätt till frihet och därmed avvikelsen från proportionalitetsprincipen samt att skälen väger tyngre *för* ett införande än *mot*, dock endast i synnerhet för en utvald krets av lagöverträdare.[5] Förslaget har dock kritiserats av bland annat två av experterna i utredningen. Experterna anser att påföljden är en stor inskränkning av individens frihet och att påföljden genom dess utformning och tillämpning riskerar att bli godtycklig och rättsosäker.[6] Många frågor inställer sig. Två av dessa är om den tidsobestämda påföljden som föreslagits verkligen behövs utifrån den brottsutveckling som finns och om dess utformning och tillämpning uppfyller de högt ställda krav på rättssäkerhet som råder i en rättsstat?

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att analysera om det finns ett behov av att införa en tredje tidsobestämd påföljd i det svenska rättssystemet. Uppsatsen syftar även till att kritiskt analysera om förslaget om säkerhetsstraff i SOU 2024:48 uppfyller kraven på rättssäkerhet mot bakgrund av dess utformning och potentiella tillämpning.

För att uppnå syftet kommer följande frågeställningar att behandlas:

1. Hur ser de två nuvarande tidsobestämda påföljderna ut?
2. Finns det ett behov av att införa en tredje tidsobestämd påföljd mot bakgrund av brottsutvecklingen i Sverige?
3. Hur är den föreslagna lagstiftningen om säkerhetsstraffet utformad och vilka överväganden och skäl motiverar ett införande?
4. Kan förslaget om säkerhetsstraffets utformning och tillämpning anses uppfylla kraven på rättssäkerhet?

[5] SOU 2024:48 s. 417.
[6] Se t.ex. SOU 2024:48 s. 4.

1.3 Metod, material och disposition

1.3.1 Introduktion till metod och material

Uppsatsen kan mot bakgrund av syftet sägas ha två spår och därmed huvudsyften, dels (i) vilka nuvarande tidsobestämda påföljder som finns och om det utifrån nuvarande påföljdssystem samt brottsutvecklingen finns behov av en tredje tidsobestämd påföljd, dels (ii) hur förslaget om säkerhetsstraff är utformat och huruvida det förväntas uppnå kravet på rättssäkerhet. Med anledning av uppsatsens två huvudsyften och de fyra frågeställningarna har det inte varit möjligt att strikt använda enbart en metod, vilket gjort att uppsatsen har haft flera olika metoder som på olika sätt använts i uppsatsens sex kapitel. Genomgående har uppsatsen författats utifrån en rättsvetenskaplig metod, vilken kan beskrivas som ett paraplybegrepp där flera metoder inbegrips. Uppsatsen utgår ifrån att den rättsvetenskapliga metoden även inrymmer den rättsanalytiska metoden och den rättspolitiska argumentationen samt den mer traditionella rättsdogmatiska metoden. Detta synsätt möjliggör en djupare förståelse av ämnet och så småningom analys.[7]

För att ge läsaren en tydlig översikt över när och hur de aktuella metoderna har använts kommer metoderna att presenteras i respektive metodavsnitt på liknande sätt som uppsatsen har författats. Redan nu kan dock nämnas att i det kapitlen två till fem presenteras en oberoende och objektiv bild av bland annat det aktuella forskningsläget, den gällande rätten och förslaget om säkerhetsstraff. Först i den avslutande analysen i kapitel sex tar författaren ställning till de två huvudsyftena (i och ii) som nämnts ovan där de olika delarna av uppsatsen vävs samman.

1.3.2 Tidsobestämda påföljder i den svenska rätten (kapitel 2)

Genom kapitel två besvaras den första frågeställningen, hur de nuvarande tidsobestämda påföljderna ser ut, vilket senare utgör en grund för att besvara det första huvudsyftet (i) om det påföljdssystem som finns avseende tidsobestämda straff kan behöva kompletteras med en tredje tidsobestämd påföljd i form av säkerhetsstraffet. Inledningsvis redogörs för de tidigare tidsobestämda påföljderna som funnits i Sverige under 1900-talet. Den historiska tillbakablicken, som skrivits genom att studera förarbeten och rapporter från Brå är särskilt intressant då säkerhetsstraffet i liknande form funnits i Sverige under ett annat namn, en påföljd som senare togs bort av olika anledningar. Bakgrunden till denna reform är viktig för att förstå hur och varför ett införande nu kan vara aktuellt igen.

[7] Sandgren, 2021, s. 50 ff.

I kapitlet utreds därefter gällande rätt vad avser de tidsobestämda påföljderna som idag finns i det svenska rättssystemet. I fastställandet av gällande rätt har den traditionella rättdogmatiska metoden använts. Den rättsdogmatiska metoden beskrivs ofta som ett sätt att söka svar på en viss fråga genom att utgå ifrån de allmänt accepterade rättskällorna; lag, förarbeten, praxis och doktrin. Rättskällornas inbördes hierarki följer den nämnda uppräkningen vilket innebär att lagstiftning följt av förarbeten har högst auktoritet. Enligt Kleineman är den rättsdogmatiska metoden ett sätt att rekonstruera gällande rätt där författaren med hjälp av de traditionella rättskällorna analyserar, studerar och systematiserar visst material utifrån deras rättskällehierarki.[8]

Genom den rättsdogmatiska metoden har inledningsvis lagtext avseende de svenska tidsobestämda straffen som finns studerats. För att se bortom ordalydelsen i lagtexten och för att förstå de förutsättningar som krävs för att dömas till och friges från de nuvarande tidsobestämda straffen har vägledning krävts från förarbeten. SOU samt propositioner till lagarna samt doktrin bestående av lagkommentarer har utgjort det huvudsakliga materialet i uppsatsen till dessa delar och särskilt i hur lagarna och bedömningskriterierna ska tillämpas och tolkas. Förarbeten har genomgående varit en viktig källa för hela arbetet, särskilt i detta kapitel. Beträffande användandet av förarbeten bör det alltid beaktas var i lagstiftningsprocessen det aktuella förarbetet är upprättat eftersom det som framförs i en SOU inte nödvändigtvis är det som därefter stadgas i en proposition. Detta kapitel har därför medvetet författats främst utifrån de propositioner som finns att tillgå då dessa motiveringar är så lika den slutliga lagtexten som finns, de är därmed det närmsta av lagstiftarens motiv som kan utläsas. Propositioner har dessutom efter lagens ordalydelse högst auktoritet enligt rättskällehierarkin, vilket gör dem till ett naturligt val av material.

Utöver lagstiftning, förarbeten och doktrin har även några få fall praxis studerats, med anledning av att det finns få prejudikat. De rättsfall som använts har valts ut för att tydliggöra vissa kriterier för t.ex. frigivning och omvandling av livstidsdomar. Praxis har i förhållandevis liten utsträckning varit nödvändig för att redogöra för de tidsobestämda påföljder som finns, varför de få fall som har använts bedöms ha varit tillräckliga mot bakgrund av uppsatsens syfte. Annan doktrin, utöver lagkommentarer, har i begränsad utsträckning använts för att studera och förstå det nuvarande påföljdssystemet vid tidsobestämda straff rent generellt. Detta med

[8] Kleineman m.fl., 2018, s. 21; Sandgren, 2021, s. 47–49.

anledning av att det varit en svårighet att finna aktuell juridisk litteratur avseende frågor såsom om hur bedömningen vid omvandlingsärenden efter en livstidsdom ska göras, som är mer nyanserad och korrekt än just propositionen.

1.3.3 Utredningens förslag om säkerhetsstraffet (kapitel 3)

Genomgående under kapitlet har en bred rättsvetenskaplig metod använts. Uppsatsens tredje kapitel bidrar till att besvara den tredje och fjärde frågeställningen, dvs. hur den föreslagna lagstiftningen om säkerhetsstraffet är utformad och vilka överväganden och skäl som motiverar ett införande samt om säkerhetsstraffets utformning och tillämpning kan anses rättssäker. Den tredje frågeställningen besvaras genom kapitlets deskriptiva karaktär eftersom utformningen och skälen för ett införande av ett säkerhetsstraff redogörs för. Den fjärde frågeställningen besvaras delvis i kapitlet och bidrar till att skapa ett underlag för den senare analysen om förslaget om säkerhetsstraffets tillämpning och utformning kan anses rättssäker.

Inledningsvis har förslaget om säkerhetsstraff redogjorts för genom ett studerande och systematiserande av den SOU (2024:48) som utredaren presenterat. Säkerhetsstraffets utformning, funktion och betänkandets överväganden och motiveringar har därmed tilldelats stor plats i avsnittet. Detta för att påföljdsförslaget är helt nytt och det därför varit av värde för uppsatsens syfte att förklara förslaget mer ingående. Eftersom det ännu varken finns lagtext eller någon proposition har den SOU som finns att tillgå varit den enda rättskällan för att presentera lagförslaget. Utredningen har skapats utifrån ett tydligt direktiv från regeringen till utredaren att oavsett ställningstagande i sak utforma ett förslag på en tredje tidsobestämd påföljd. Detta direktiv medför att utredningen har haft en viss förutbestämd inriktning redan från början och att den därför inte kan anses vara bedriven helt objektivt, något som tagits i beaktning vid författandet av uppsatsen.

I kapitlets senare del görs en internationell utblick av andra länders motsvarande tidsobestämda påföljder och säkerhetsstraff. En avsaknad av tidigare forskning avseende tidsobestämda straff i Sverige har gjort bristen på material till en naturlig metodproblematik. Av den anledningen har mycket material och studier inhämtats från andra länder, framför allt de nordiska länderna som i många avseenden har liknande rättssystem. Genomgående för kapitlet har därmed flera andra källor förutom de traditionella rättskällorna varit centrala. I detta inkluderas material från Kriminalvården, forskning på området, utländska artiklar, andra myndighetsrapporter och annan litteratur såsom kriminologisk sådan. Det material som kan beskrivas ligga utanför de

rena rättskällorna fastställer inte på något sätt gällande rätt utan har främst använts för att belysa olika åsikter och synsätt samt för att poängtera andra intressanta aspekter i sammanhanget.

Att förstå hur andra närliggande rättsstater reglerar frågor om återfallsförbrytare är intressant av olika skäl. Skäl såsom att ländernas utformning av lagstiftningen på olika sätt kan skilja sig åt eller vara i linje med den föreslagna regleringen om säkerhetsstraffet som Sverige kan komma att införa. Dessutom för att länderna redan under lång tid prövat tillämpningen varför det kan finnas värdefulla erfarenheter och forskning av intresse för uppsatsen. Valet av andra länders tidsobestämda påföljder har gjorts utifrån flera aspekter. De är alla demokratiska rättsstater och geografiskt närliggande till Sverige, särskilt lika är de nordiska ländernas straffrättssystem, varför dessa använts i stor utsträckning. Det kan redan nu poängteras att syftet med detta avsnitt inte är att göra någon strikt komparativ undersökning där de olika länderna jämförs. Syftet med avsnittet är i stället att få en internationell utblick på hur systemen kan fungera i andra länder och vilken kritik som har framförts.

1.3.4 Den svenska brottsutvecklingen (kapitel 4)

I det fjärde kapitlet tas medvetet ett avsteg från de mer traditionella rättskällorna, såsom lagtext och förarbeten. I stället beskrivs den brottsutveckling som skett i Sverige under 1900-talet fram till nutid och det görs en redogörelse för forskning om påföljdsbestämningen och dess betydelse för brottsprevention och brottsutveckling. Brottsutvecklingen utreds genom studerande och sammanställning av statistik från Brå samt kriminologisk litteratur från främst Sarnecki, Carlsson och Rostami m.fl. Särskilt viktig är antologin ”Det svenska tillståndet” av Rostami m.fl. där flera forskare i närtid har analyserat brottsutvecklingen genom att förklara statistiken i förhållande till andra länder och kontexter. Detta verk belyser på ett tydligt sätt Sveriges problem och ger förklaringar till brottsutvecklingen, men den kritiserar även den bild som ges i media och hur statistiken visas genom politiken.

I kapitlets andra avsnitt redogörs för den forskning som finns avseende vilken påverkan olika påföljder och olika längd på straff får för en fortsatt brottslighet och återfallsbenägenhet. Detta har gjorts genom användning av litteratur och studier från bland annat Sarnecki samt Villettaz, Gillieron och Martin. Både vad avser brottsutvecklingen samt forskningen om påföljdsbestämmande belyses dessa delar för att besvara syftet (i), om säkerhetsstraffets behov i en svensk kontext, vilket omfattas av den andra frågeställningen. För att ge ett tydligare svar på frågan om behovet av ett säkerhetsstraff är det naturligt att beskriva de intressen som kan

motivera ett införande och reformer inom kriminalpolitiken. Därför ägnas även en kort del av kapitlet till att förklara behovet av samhällsskydd och ett brottsofferperspektiv kopplat till brottsutvecklingen. Denna del har författats genom att läsa och tolka doktrin såsom ”Brottsoffer: rättsliga perspektiv” och ”Kriminalrättens grunder” samt annan litteratur av Sarnecki. I en kort del av detta avsnitt förklaras dessutom hur synen på brottsoffer och samhällsskydd har förändrats i det svenska rättssystemet, varför några få förarbetsuttalanden har fått visst utrymme.

1.3.5 Återfall i brott och riskbedömningar (kapitel 5)

Kapitel fem bidrar till att besvara det andra huvudsyftet (ii) huruvida utformningen och tillämpningen av säkerhetsstraffet kan anses uppnå kravet på rättssäkerhet och kapitlet syftar därför till att delvis besvara den fjärde frågeställningen. I kapitlet redogörs för statistik och forskning avseende återfall i brott. En stor del av kapitlet avser att utreda och förklara hur riskbedömningar för återfall i brott görs samt vilken vetenskaplig evidens som finns bakom användandet av riskbedömningar vid tidsobestämda påföljder, såsom livstidsstraffet. Detta görs genom att tolka och studera material och rapporter från Kriminalvården och RMV. För att nyansera bilden och visa på kritiken som finns mot de offentliga organen som utför riskbedömningar har även kompletterande studier och forskning inhämtats, såsom av Ogonah m.fl. som år 2023 utredde riskbedömningars träffsäkerhet och den felmarginal som kan förväntas vid användningen.

I det avslutande avsnittet, 5.3, beskrivs rättssäkerhet som begrepp och innebörden förtydligas. Definitionen av rättssäkerhet redogörs för genom tolkningar av rättssäkerhetsbegreppet av både Zila och Peczenik. Rättssäkerheten beskrivs och sätts i perspektiv till riskbedömningarna för att tydliggöra vilka krav som finns på lagstiftningen. Avsnittet om rättssäkerheten utgör en grund för den fortsatta problematiseringen av ämnet och är viktig i syfte att öka läsarens förståelse för vissa straffrättsliga utgångspunkter kopplat till riskbedömningar. Definitionen av begreppet rättssäkerhet, redogörelsen för forskning avseende återfall i brott samt genomgången av riskbedömningars genomförande är av särskild vikt för den senare analysen.

1.3.6 Analysens metoder (kapitel 6)

Analysen avser att slutligt besvara uppsatsens två huvudsyften, detta rent konkret genom att besvara den andra och fjärde frågeställningen. Mot bakgrund av detta besvaras, dels om det finns ett behov av en tredje tidsobestämd påföljd utifrån brottsutvecklingen, dels om

säkerhetsstraffets utformning och tillämpning kan förväntas uppfylla kraven på rättssäkerhet. Analysen har flera funktioner såsom att knyta ihop de olika delarna i uppsatsen, sätta påföljdsförslaget i perspektiv till rättssäkerhet och brottsutveckling, utreda behovet av en ny tidsobestämd påföljd och därmed att analysera förslaget som sådant på ett kritiskt sätt. Detta görs genomgående under uppsatsen med utgångspunkt i den rättsvetenskapliga metoden, vilket särskilt i analysen öppnar upp för den rättspolitiska och rättsanalytiska argumentationen.

Den rättsanalytiska metoden vidgar den strikta rättsdogmatiska metoden genom att syftet är att analysera snarare än att fastställa gällande rätt. Metoden uppfattar den juridiska argumentationen som mer öppen, det finns inget rätt svar utan i stället finns flera legitima alternativ att välja mellan vid svåra juridiska överväganden. En självklar del av att analysera rätten handlar därför naturligt även om att kritisera den, vilket i denna uppsats tar plats just i analysen. Den rättsanalytiska metoden ger dessutom utrymme att tillföra fler perspektiv och infallsvinklar på rätten. Denna fördjupning görs i de mer deskriptiva kapitlen, genom bland annat avsnittet om rättssäkerhet, behovet av samhällsskydd och genom redogörelsen av andra länders tidsobestämda påföljder.[9] Med hjälp av den rättsanalytiska metoden, precis som den rättsvetenskapliga metoden, kan alla former av material användas vilket gör att det är möjligt att göra en mångfacetterad analys.[10] Metoden används därmed främst i analysen för att kritiskt kunna granska rättens praktiska verkningar om förslaget om säkerhetsstraff träder i kraft utifrån kravet på rättssäkerhet.

Utöver den rättsanalytiska metoden förs en rättspolitisk argumentation i analysen. Den rättspolitiska argumentationen kan beskrivas vara det mest naturliga metodvalet utifrån ämnesvalet och mot bakgrund av syftesformuleringen, att utreda behovet av en tredje tidsobestämd påföljd och att analysera hur förslaget kan anses vara förenligt med kravet på rättssäkerhet. Metoden innebär att en analys görs av behovet att ändra rätten utifrån syfte eller ändamål och utgångspunkten är i många fall att utreda om den gällande rätten (lex lata) är tillfredsställande. Uppgiften kan då vara att föreslå hur rätten ska ändras för att tillgodose vissa ändamål bättre (lex ferenda) eller att bedöma lagstiftningen med ledning av något annat mål såsom rättssäkerhet eller genom att anlägga ett perspektiv, såsom samhällsskyddsperspektivet. På samma sätt kan den rättspolitiska argumentationen ifrågasätta lagstiftningens utgångspunkter och grundläggande drag vilket ger möjlighet för en egen värdering. I denna del

[9] Sandgren, 2021, s. 52–54.
[10] Sandgren, 2018, s. 51.

är det främst frågeställningarna avseende säkerhetsstraffets införande, behovet och utformningen som aktualiserar metoden.[11] De värderingar som ligger till grund för den rättspolitiska argumentationen blir tydlig i analysen, där författaren i två skilda avsnitt gör klara ställningstaganden för att besvara frågorna om behovet och utformningen av säkerhetsstraffet.

[11] Sandgren, 2021, s. 55–56.

2 Tidsobestämda påföljder i den svenska rätten

2.1 Bakgrund

I Sverige har det tidigare i historien funnits tidsobestämda preventiva fängelsestraff för de som återföll i allvarlig brottslighet. Dessa påföljder har sedermera avskaffats sedan länge. En av dessa tidsobestämda påföljder kallades förvaring och var avsedd för psykiskt friska återfallsförbrytare där domen bestämdes till fängelse inom en tidsram om inledningsvis 1–12 år med möjlighet till förlängning utan någon maximitid.[12] Förvaring instiftades år 1927 och påföljden kom senare att byta namn till internering år 1965. Den tidsobestämda påföljden användes fram till år 1981 då den avskaffades helt. Frigivning kunde endast ske efter att den dömde under anstaltstiden skaffat sig erfarenheter och genomgått behandling. Utgångspunkten var att tidsobestämda straff vilade på en tanke om att domstolen inte kunde fastställa en tid för straffet före dess att man hade mer kännedom om lagöverträdaren. Medicinska experter behövde därför testa och undersöka den dömde och hur denne fungerade i praktiken innan man angav hur länge frihetsberövandet skulle pågå. Domstolen utdömde därför påföljden och avgjorde skuldfrågan medan medicinska experter gav påföljden innehåll och tog ansvar för verkställigheten och frigivningen.[13] I en rapport från Brå år 1977 framfördes stark kritik mot ansvarsfördelningen och kritiker menade att behandlingstanken hade fått för stor plats i rättssystemet. Påföljdssystemet skulle inte huvudsakligen vila på behovet av behandling utan den gärning som begåtts skulle vara styrande i ingripandets art och längd. Brå anförde att forskningen visade att ju allvarligare ett brott var desto svårare var det att förutspå återfallsrisken, vilket gjorde att tidsobestämda påföljder var osäkra på individnivå.[14] I en departementspromemoria anfördes också stark kritik mot en användning av tidsobestämda frihetsberövanden, varpå påföljden sedermera avskaffades.[15]

Skälen för avskaffandet var huvudsakligen att det ansågs inhumant med ovissheten för en person att hållas frihetsberövad under en obestämd tid samt att det ansågs svårt att göra en prognos över om någon skulle återfalla i brottslighet av allvarligt slag. I en proposition till lagens upphörande år 1981 blev slutsatsen att det kunde återfinnas ytterst begränsade fördelar med att behålla internering som särskild påföljd med hänsyn till obestämdheten för individen och godtyckligheten i riskbedömningen. I propositionen skrevs dessutom att påföljdsformen i

[12] Prop. 1980/81:76 s. 39.
[13] Prop. 1980/81:76 s. 48–53.
[14] Brå-rapport 1977:7 s. 185 och 189.
[15] Ds Ju 1979:5 – PM om internering; Prop. 1980/81:76.

sig endast tog sikte på några få individer. Utredningen till 1981-års proposition ansåg att ”de stränga straffskalor som gäller för allvarlig våldsbrottslighet gör det regelmässigt möjligt att även inom ramen för påföljden fängelse åstadkomma anstaltstider av den längd att samhällsskyddet tillgodoses” främst med motiveringen att fängelse på livstid i sig räcker som tidsobestämd påföljd för de allra grövsta brotten.[16]

Enligt gällande lagstiftning finns därmed endast två tidsobestämda påföljder kvar, som båda innebär att en person som döms till brott under vissa omständigheter kan förbli frihetsberövad på obestämd tid. Den ena påföljden, livstids fängelse, döms ut när gärningen har ett så pass högt straffvärde att straffet inte bedöms kunna stanna vid ett tidsbestämt straff. För vissa brott föreskrivs fängelse på livstid i straffskalan och det är då möjligt att döma ut en sådan påföljd.[17] Den andra påföljden, rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning, kan utdömas för personer med en allvarlig psykisk störning om det finns risk att den dömde återfaller i brottslighet av allvarligt slag.[18]

2.2 Livstids fängelse

2.2.1 Förutsättningar för påföljdens utdömande

Fängelse kan dömas ut för viss tid eller på livstid beroende på vad som är föreskrivet för de olika brottstyperna.[19] Inom Kriminalvården fanns det år 2022 ungefär 230 livstidsdömda personer som avtjänade sina straff på svenska anstalter och andelen livstidsstraff har under de senaste åren ökat.[20] Nästintill alla som dömts till livstids fängelse har dömts för brottet mord inklusive de osjälvständiga brottsformerna, då dessa inte särskiljs i den officiella statistiken. Det finns en global stigande trend där antalet utdömda livstidsdomar ökat med 80 procent mellan åren 2000 och 2014. Detta kan över världen förklaras bland annat med att dödsstraffet i flera länder avskaffats och ersatts av livstidsstraffet. Det beror även på en förändrad kriminalpolitik där synen på allvarligare våldsbrott blivit strängare.[21]

[16] Prop. 1980/81:76 s. 44–45.
[17] Asp och Ulväng, 2019, s. 68.
[18] Asp och Ulväng, 2019, s. 71–72.
[19] SOU 2024:48 s. 400.
[20] Kriminalvården, 2022, s. 51.
[21] SOU 2024:48 s. 400.

I Sverige kan livstid dömas ut för relativt få brott och brottslighet såsom exempelvis sexualbrott och grov misshandel faller därmed utanför livstidsstraffets tillämpningsområde. De totalt 31 olika brott som kan medföra livstids fängelse framgår av tabellerna nedan.

Tabell 9.2 Brott som har livstids fängelse i straffskalan i brottsbalken

Brottsbalken	Brottsbeteckning	Straffskala
3 kap. 1 §	Mord	Fängelse på viss tid, lägst tio och högst arton år, eller på livstid
4 kap. 1 §	Människorov	Fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst 18 år, eller på livstid
13 kap. 2 §	Grov mordbrand	Fängelse på viss tid, lägst sex år och högst 18 år, eller på livstid
13 kap. 3 §	Grov allmänfarlig ödeläggelse	Fängelse på viss tid, lägst sex år och högst 18 år, eller på livstid
13 kap. 5 §	Grovt sabotage	Fängelse på viss tid, lägst två år och högst 18 år, eller på livstid
13 kap. 5 a §	Kapning, grovt brott och sjö- och luftfartssabotage, grovt brott	Fängelse på viss tid, lägst två år och högst 18 år, eller på livstid
13 kap. 5 b §	Flygplatssabotage, grovt brott	Fängelse på viss tid, lägst två år och högst 18 år, eller på livstid
13 kap. 5 c §	Grovt sabotage mot blåljusverksamhet	Fängelse på viss tid, lägst två år och högst 18 år, eller på livstid
13 kap. 7 §	Spridande av gift eller smitta, grovt brott	Fängelse på viss tid, lägst 4 år och högst 18 år, eller på livstid
16 kap. 6 §	Myteri, av anstiftare eller anförare samt myteri, grovt brott	Fängelse i högst 18 år eller på livstid
18 kap. 1 §	Uppror	Fängelse på viss tid, lägst 10 och högst 18 år, eller på livstid
19 kap. 1 §[1]	Högförräderi	Fängelse på viss tid, lägst 10 och högst 18 år, eller på livstid
19 kap. 3 §	Trolöshet vid förhandling med främmande makt	Fängelse på viss tid, lägst 2 och högst 18 år, eller på livstid
19 kap. 4 §	Egenmäktighet vid förhandling med främmande makt	Fängelse på viss tid, lägst 4 år och högst 10 år, eller på livstid
19 kap. 6 §	Grovt spionerі	Fängelse på viss tid, lägst 4 år och högst 18 år, eller på livstid
21 kap. 6 §	Grovt lydnadsbrott	Fängelse i högst 10 år eller på livstid
21 kap. 7 §	Rymning, grovt brott	Fängelse i högst 10 år eller på livstid
21 kap. 10 §	Undergrävande av stridsviljan	Fängelse i högst 10 år eller på livstid
21 kap. 11 §	Försummande av krigsförberedelse	Fängelse i högst 10 år eller på livstid
21 kap. 12 §	Obehörig kapitulation	Fängelse i högst 10 år eller på livstid
21 kap. 13 §	Stridsförsumlighet	Fängelse i högst 10 år eller på livstid
22 kap. 1 §	Landsförräderi	Fängelse på viss tid, lägst 4 år och högst 10 år, eller på livstid
22 kap. 6 a §	Olovlig befattning med kemiska vapen, grovt brott	Fängelse i högst 18 år eller på livstid
22 kap. 6 b §	Olovlig befattning med minor, grovt brott	Fängelse i högst 18 år eller på livstid
22 kap. 6 c §[2]	Olovlig kärnsprängning, grovt brott	Fängelse i högst 18 år eller på livstid

[1] Kap. 19 och 21–22 gäller endast om riket är i krig och i vissa liknande tillstånd.
[2] Träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Tabell 9.3 Brott som har livstids fängelse i straffskalan i specialstraffrätten

Lag (2014:406) om straff för vissa internationella brott	Brottsbeteckning	Straffskala
1 §	Folkmord	Fängelse på viss tid, lägst 4 och högst 18 år, eller på livstid
2 §	Brott mot mänskligheten	Som ovan
11 §	Grov krigsförbrytelse	Som ovan
11 a §	Aggressionsbrott	Som ovan
Terroristbrottlagen (2022:666)		
4 §	Terroristbrott	Som ovan
4 a §	Deltagande i en terroristorganisation (endast den som lett organisationen)	Fängelse på viss tid, lägst 2 och högst 18 år, eller på livstid

[22]

[22] Tabeller från SOU 2024:48 s. 401–402.

2.2.2 Frigivning

Fängelse på livstid är ett tidsobestämt straff där den dömde under lång tid hålls frihetsberövad. År 2006 gjordes en reformering av möjligheterna till frigivning och lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid (OmvL) infördes, en lag som gör det möjligt att omvandla livstidsstraffet till ett tidsbestämt straff. Dessförinnan var den enda möjligheten till frigivning från ett livstidsstraff att ansöka och få nåd av regeringen. Reformeringen år 2006 har i realiteten inneburit att fler livstidsdömda har släppts ut men den har även medfört att straffen blivit betydligt längre. Idag avtjänar en livstidsdömd i snitt 16 år i fängelse före villkorlig frigivning, vilket motsvarar ett tidsbestämt straff om 25 år.[23]

2.2.2.1 Nåd

Genom 12 kap. 9 § regeringsformen finns en möjlighet för regeringen att genom nåd helt befria en person från påföljd, nedsätta ett straff eller bestämma återstoden av en påföljd.[24] Nåd kan därför innebära omedelbar frigivning.[25] Fram till den 1 november år 2006 var nåd av regeringen det enda sättet för en livstidsdömd att bli frigiven eller att kunna få sitt straff tidsbestämt. Nådeinstitutet har genom åren kritiserats eftersom regeringens beslut om nåd saknar motiveringar samt för att bedömningen som regeringen gör och vilka kriterier som beaktas inte är reglerade i lag. Det blir därför svårt för en livstidsdömd att förstå vad som krävs för att få ett gynnande beslut. Beslutet kan inte heller överprövas varför lagstiftaren år 2006 kompletterade systemet med ett alternativt förfarande för personer som avtjänar livstidsstraff med syftet att skapa rättssäkerhet och förutsebarhet. De två förfarandena är helt separata från varandra och det finns inget hinder mot att en ansökan om nåd inges samtidigt som en livstidsdömd ansöker om omvandling av straffet i domstol.[26]

2.2.2.2 Omvandling av livstidsstraff till tidsbestämt straff

Livstidsstraffet som påföljd har länge varit omdiskuterat och kritiserat på grund av oförutsägbarheten och obestämdheten som straffet i sig medför. I SOU 1986:14 ansåg Fängelsestraffskommittén att livstidsstraff var inhumant och att det ansågs strida mot grundläggande principer om rättvisa och förutsebarhet. Kommittén konstaterade att livstidsstraffet, genom dess tidsobestämda karaktär, medför svårigheter för myndigheter, den dömde och de anhöriga att planera och förutspå en meningsfull verkställighet och så

[23] SVT, ”Fler mördare släpps ut - men straffen har blivit längre”, 2017. Se även Karlsson, 2024, s. 1.
[24] Tidigare återfanns denna bestämmelse i 11 kap. 13 § RF.
[25] Prop. 2005/06:35 s. 15–16; Se även Karlsson, 2024, s. 5.
[26] Prop. 2005/06:35 s. 18–19; Se även Karlsson, 2024. s. 5.

småningom ett liv i frihet. Livstidsstraffet förklarades återigen år 2005 vara problematiskt när utredningen till OmvL gjordes, vilket framgick av propositionen, men regeringen fann vid den tidpunkten inga övervägande skäl för ett avskaffande av påföljden utan valde i stället att förändra utformningen av lagen genom att införa OmvL.[27]

Genom OmvL gavs livstidsdömda, som avtjänat minst tio år av sitt straff, en ytterligare möjlighet att ansöka om att straffet ska omvandlas till ett tidsbestämt fängelsestraff.[28] I utredningen som gjordes inför lagens införande undersöktes olika förfaranden och vilka myndigheter som skulle bära ansvaret för prövningen. Förvaltningsdomstolen, Kriminalvårdsnämnden, allmän domstol alternativt ett helt nytt organ övervägdes som möjliga instanser för omvandlingsprövningen.[29] Lagstiftaren bedömde slutligen att allmän domstol skulle utgöra prövningsinstans mot bakgrund av att beslutet innebär en ändring av en brottmålsdom. Därutöver anfördes att ärendet i sig är ett vanligt tvåpartsförfarande som kan överklagas och som till stor del liknar den allmänna domstolens vanliga verksamhet. För att skapa de bästa förutsättningarna för en enhetlig rättstillämpning bestämdes att en enda tingsrätt ensam skulle ansvara för handläggningen. På grund av sin placering i landet valdes Örebro tingsrätt som exklusivt forum. De beslut som Örebro tingsrätt meddelar kan sedan enligt vanliga regler överklagas till Göta hovrätt och som sista instans till HD.[30]

Handläggningen i tingsrätten har ett liknande förfarande som vid andra typer av brottmål och följer reglerna enligt RB, med vissa undantag för vad som bestämts i OmvL.[31] Enligt 3 § OmvL kan ansökan om tidsbestämt straff göras först efter att tio år av straffet har verkställts och därefter med ett års mellanrum efter att beslutet vunnit laga kraft.[32] Fängelsestraffet får vid en omvandling inte bestämmas till kortare tid än det längsta tidsbestämda straff som kan utdömas, vilket är 18 år. Enligt praxis från HD är strafftiden vid livstidsomvandlingar som utgångspunkt 21 års fängelse och vid brott med särskilt svåra omständigheter 24 år.[33] Det finns dock inte någon maximal strafftid eller övre begränsning som en person kan behöva verkställa sitt straff och vid grov eller upprepad brottslighet förekommer betydligt längre strafftider.[34]

[27] Prop. 2005/06:35 s. 19; Se även Karlsson, 2024, s. 5 ff.
[28] Prop. 2005/06:35 s. 32; Se även Karlsson, 2024, s. 5 ff.
[29] Prop. 2005/06:35 s. 25; Se även Karlsson, 2024, s. 5 ff.
[30] Prop. 2005/06:35 s. 26–27; Se även Karlsson, 2024, s. 5 ff.
[31] Se 14 § OmvL; Se även Karlsson, 2024, s. 5 ff.
[32] Se 3 § OmvL; Se även Karlsson, 2024, s. 5 ff.
[33] NJA 2008 s. 579.
[34] Se t.ex. NJA 2011 s. 872.

Vid en prövning av tidsbestämning av livstidsstraffet tar domstolen först ställning till om det finns förutsättningar för att omvandla straffet till ett tidsbestämt straff. Denna prövning gör domstolen genom att utgå ifrån särskilda bedömningsgrunder. Först efter att dessa prövats kan domstolen bedöma vilken längd som kan anses vara lämplig för brottet och till vilken tid straffet ska tidsbestämmas.[35] Särskilt beaktas den tid som den dömde redan har avtjänat, omständigheter i domen som legat till grund för straffmätningen, risken för återfall i brottslighet, verkställighetens genomförande samt om den dömde medverkat till en återanpassning i samhället.[36] Den omständighet som särskilt bedöms och som intar en särställning vid bedömningen om ett livstidsstraff kan omvandlas och tidsbestämmas är återfallsrisken.[37] Risken ska avse återfall i allvarlig brottslighet. I de fall som risken bedöms vara konkret och beaktansvärd på grund av konkreta omständigheter som är direkt hänförliga till den dömde, utgör återfallsrisken ett absolut hinder mot ansökan och den ska i sådant fall lämnas utan bifall.[38]

Risken för återfall kan variera över tid och bero både på individens egenskaper och den enskildes omgivning.[39] I utredningen som låg till grund för lagförslaget diskuterades i vilken utsträckning det är försvarbart att hålla en person frihetsberövad endast i preventivt syfte. Med hänsyn till skyddsintresset, att skydda framtida brottsoffer och samhället från allvarlig brottslighet, menade utredningen att återfallsrisken ska och bör beaktas vid en omvandlingsprövning. För att riskbedömningen avseende återfall skulle vara enhetlig och rättssäker utsågs RMV som ansvarig myndighet.[40] I den slutliga bedömningen är det dock ytterst domstolen som ska ta ställning till om det finns en risk för återfall i brottslighet utifrån det tillhandahållna materialet. När domstolen gjort sin slutliga bedömning kan ett livstidsstraff sedermera omvandlas till ett tidsbestämt fängelsestraff om de särskilda kriterierna är uppfyllda.[41]

[35] Prop. 2005/06:35 s. 41; Se även Karlsson, 2024, s. 5 ff.
[36] Prop. 2005/06:35 s. 36; Se även Karlsson, 2024, s. 5 ff.
[37] Se NJA 2008 s. 579; Se även Karlsson, 2024, s. 5 ff.
[38] Prop. 2005/06:35 s. 39; NJA 2008 s. 579 I-III.
[39] SOU 2002:26 s. 133; Se även Karlsson, 2024, s. 5 ff.
[40] SOU 2002:26 s. 135; Se även Karlsson, 2024, s. 5 ff.
[41] Prop. 2005/06:35 s. 39–40; Se även Karlsson, 2024, s. 5 ff.

2.3 Rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning

2.3.1 Förutsättningar för påföljdens utdömande

I Sverige har det länge funnits någon form av tvångslagstiftning för psykiskt sjuka människor. Historiskt sett tog det svenska samhället tidigt avstånd från personer som ansågs vara psykiskt sjuka och dessa omhändertogs i stor utsträckning. Sedan 1960-talet har olika behandlingsformer och psykodynamiska teorier fått större plats i rättssystemet, vilket har gjort att en mer liberal tvångslagstiftning har ersatt den tidigare mer institutionaliserade.[42] Enligt gällande rätt kan domstolen enligt 31 kap. 3 § första stycket BrB överlämna den dömde till rättspsykiatrisk vård. I dessa fall ska några särskilda omständigheter vara uppfyllda. Först och främst ska den dömde dömas till ett brott där påföljden inte är böter. Dessutom ska den denne lida av en psykisk störning av allvarligt slag och slutligen ska det med hänsyn till den dömdes psykiska tillstånd samt personliga förhållanden i övrigt vara påkallat att den dömde blir intagen på en sjukvårdsinrättning för psykiatrisk vård innefattande ett frihetsberövande och annat tvång. Den psykiska störningen av allvarlig karaktär ska bedömas av experter inom psykiatrin där arten och graden på störningen ska utvärderas. I förarbeten till lagen anges vissa exempel på diagnoser som kan utgöra en allvarlig psykisk störning, men dessa är inte uttömmande, det är slutligen en helhetsbedömning som görs när domstolen utdömer en påföljd i form av psykiatrisk vård.[43]

I de fall där det finns risk att den dömde återfaller i brottslighet av allvarligt slag finns dessutom möjlighet för rätten att besluta om särskild utskrivningsprövning enligt 31 kap. 3 § andra stycket BrB genom lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV). För att döma ut denna påföljd ställer lagstiftaren även krav på att själva brottet ska ha begåtts under en allvarlig psykisk störning. Efter ett sådant beslut krävs en särskild prövning innan vården avslutas. Denna senare utskrivningsprövning görs inte av allmän domstol, som vid påföljdsbestämmandet, utan av förvaltningsdomstolen. Genom förarbetena till lagen ansågs i synnerhet den särskilda utskrivningsprövningen vara av stor vikt att inkludera i påföljdsbestämmandet med hänsyn till samhällsskyddet. Skyddsaspekterna är väsentliga och det bör alltid tas i beaktning huruvida det föreligger en beaktansvärd risk för nya brott innan en person, som är dömd till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning, kan friges.[44]

[42] Grönwall m.fl., 2023, s. 15–16.
[43] Prop. 1990/91:58 s. 86 och 238.
[44] Prop. 1990/91:58 465 ff.

2.3.2 Frigivning

I 16 § LRV redogörs för under vilka förutsättningar den rättspsykiatriska vården kan upphöra. Bestämmelsen stadgar att vården ska upphöra när det till följd av den psykiska störning som föranlett beslutet om särskild utskrivningsprövning inte längre finns risk för fortsatt allvarlig brottslighet. Detta förutsätter att det heller inte med hänsyn till den dömdes psykiska tillstånd och personliga förhållanden i övrigt är påkallat med psykiatrisk tvångsvård. Båda dessa förutsättningar måste vara uppfyllda för att vården ska upphöra. Syftet med den särskilda prövningen före utskrivningen är att säkerhetsställa en avvägning mellan medicinska förutsättningar och andra skyddsintressen såsom samhällsskydd och rätten till frihet för den enskilde.[45]

Den särskilda utskrivningsprövningen som sådan påbörjas när förvaltningsrätten på initiativ av en chefsöverläkare eller patienten själv begär prövning. Chefsöverläkaren ska på egen hand vid olika tillfällen pröva frågan om när vården kan upphöra och då begära förvaltningsrättens prövning. Senast fyra månader efter den dag då den allmänna domstolens beslut om rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning meddelats ska chefsöverläkaren anmäla frågan om utskrivning till förvaltningsrätten. Därefter behandlas frågan om vårdens upphörande löpande var sjätte månad. Vid prövningen gör rätten en helhetsbedömning där risken för återfall i brott är central. Anses denna risk vara hög fortsätter vården tills dess att risken bedöms lägre. Detta betyder i praktiken att längden på frihetsberövandet, vid en dom om rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning, kan variera från fyra månader till livet ut.[46] Genom ny forskning har det visats att vårdtiderna för psykiatrisk tvångsvård är som längst för de som dömts till särskild utskrivningsprövning. I snitt pågår vården i såväl sluten som öppen form under sju och ett halvt år.[47]

[45] Grönwall m.fl., 2023, s. 260.
[46] Grönwall m.fl., 2023, s. 260–262.
[47] Se Sivak m.fl., 2023.

3 Utredningens förslag om säkerhetsstraff (SOU 2024:48)

3.1 Bakgrund

Genom ett tilläggsdirektiv gav regeringen i uppdrag till utredaren att utreda om det borde införas en ny frihetsberövande påföljd som, precis som livstidsstraffet och rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning, är tidsobestämd och preventiv. Oavsett utredarens ställningstagande i sakfrågan bad regeringen om ett särskilt förslag på påföljdens utformning.[48] Till följd av regeringens direktiv om påföljdsförslaget tog utredningen inte ställning till andra typer av åtgärder, vård eller förslag utanför det straffrättsliga området såsom samhällspreventiva eller reaktiva åtgärder.[49]

Inledningsvis tog utredningen sikte på om en ytterligare tidsobestämd påföljd utöver de två som redan finns har en plats i påföljdssystemet. Frågan som ställdes blev därför om en mer preventiv påföljd skulle återinföras och hur den i så fall skulle utformas. Ett återinförande menade utredningen inrymde ”etiska och rättsstatliga avvägningar som handlar om att finna en godtagbar avvägning mellan å ena sidan det legitima kravet på skydd mot framtida allvarliga gärningar från gärningspersonens sida och å andra sidan att samhällets ingripande så långt som möjligt ska stå i proportion till den begångna gärningen”.[50] Utredningen utgick ifrån att det underförstått finns ett behov av ett starkare samhällsskydd i de fall där de två nuvarande tidsobestämda påföljderna inte kan aktualiseras. Man skrev att det vid ett livstidsstraff redan finns ett visst samhällsskydd i de fall då den dömde enligt gällande lagstiftning förblir frihetsberövad så länge återfallsrisken finns kvar och då omvandling kan vägras. På samma sätt sker en prövning av återfallsrisken vid rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning och i de fall risken anses vara för hög förblir den dömde frihetsberövad så länge risken anses kvarstå. I dessa situationer är därför inte något förslag på en förändrad lagstiftning aktuell eller påkallad för att öka skyddet mot återfall i allvarlig brottslighet. Utredningen har därför tagit sikte på behovet av att i andra situationer än de ovanstående beakta risken för återfall vid påföljdsbedömningen. Genom att utreda för och nackdelar med att återinföra en preventiv tidsobestämd påföljd har utredaren till sist tagit ställning till förslaget och anfört att ett säkerhetsstraff bör införas.[51]

[48] Dir. 2023:74.
[49] SOU 2024:48 s. 399.
[50] SOU 2024:48 s. 408.
[51] SOU 2024:48 s. 409.

3.2 Den föreslagna lagstiftningens utformning

Utredningen föreslår att en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd ska införas som ska dömas ut av allmän domstol i vissa kvalificerade situationer vid särskilt allvarlig brottslighet. De två nuvarande tidsobestämda påföljderna, livstids fängelse samt rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning, ska ha företräde framför säkerhetsstraffet och reaktionen ska vara straffrättslig snarare än någon form av skyddsåtgärd. Enligt förslaget ska säkerhetsstraff på samma sätt som böter och fängelse införas som en helt egen påföljd. Påföljden får dömas ut av rätten i fall där vissa särskilda förutsättningar är uppfyllda, men domstolen är inte bunden att göra det. Bestämmelsen är med andra ord fakultativ.[52]

Straffet ska kunna dömas ut i två huvudsakliga situationer; återfallsituationen (1) och flerbrottsfallet (2).

Enligt förslagets utformning kan säkerhetsstraffet dömas ut om den dömde antingen

1. har dömts till fängelse tidigare, i lägst fyra år för ett eller flera brott mot annans liv, hälsa, frihet eller frid och därefter återfallit i brottslighet av minst lika allvarligt slag.
   eller
2. när en person vid ett tillfälle döms för upprepad brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid som sammantaget är synnerligen allvarlig.[53]

Det ska vara förutsägbart vilka som kan komma att dömas till ett säkerhetsstraff varför utformningen ska vara tydlig. Det återfallsgrundande brottet ska vara allvarligt vilket enligt utredningens bedömning innefattar brott mot annan person.[54]

Inom den första kategorin (återfallssituationen) ska personer som tidigare lagförts för brott kunna dömas, då tidigare lagföring är den tydligaste indikatorn på återfallsbrottslighet. I återfallssituationen ska det återfallsgrundade brottet vara allvarligt och därmed riktat mot annan person. Som ett första krav ska straffet träffa personer som tidigare dömts till fängelse i minst fyra års tid, vilket avser straffmätningsvärdet. Återfall i brott vid en sådan pass lång strafftid är ovanligt, vilket gör att strafftiden är ett sätt att säkerställa att påföljden endast används vid de

[52] SOU 2024:48 s. 418–419.
[53] SOU 2024:48 s. 421.
[54] SOU 2024:48 s. 418 och 422.

allra allvarligaste situationerna.[55] Enligt förslaget ska säkerhetsstraff som påföljd vara aktuellt vid vissa brottstyper och återfall i lika allvarlig brottslighet. Genom lagtexten ska det därför tydligt framgå i vilka fall säkerhetsstraffet kan tillämpas och det ska särskilt framgå att påföljden kan aktualiseras vid brott mot liv, hälsa, frihet och frid. Brott såsom mord, dråp, våldtäkt, människorov och grov misshandel exemplifierar vid vilka fall säkerhetstraff kan aktualiseras. Däremot utelämnas brottsliga gärningar såsom egendomsbrott utan påtagligt integritetskränkande inslag, ekonomisk brottslighet, vapenbrott och narkotikabrott. Eftersom det ska vara fråga om återfall i allvarlig brottslighet ska även den senare brottsligheten i återfallssituationen, dvs. den andra domen, ha ett straffvärde på minst fyra år. Det anges ingen bortre tidsgräns på när återfallet ska ha skett, domstolen ska i stället alltid göra en samlad bedömning utifrån faktorer såsom likheterna mellan brotten, tiden innan återfallet skedde efter frigivning och vilken typ av återfall i brott det rör sig om.[56]

Vid den andra situationen (flerbrottsfallet), där den dömde döms för upprepad brottslighet av synnerligen allvarlig karaktär vid ett och samma tillfälle, finns andra särskilda krav på bedömningen. Här avses personer som döms till att ha begått upprepade brott under en inte obetydlig tid, hit räknas särskilt längre tid av brott mot barn eller andra skyddsvärda brottsoffer. Denna typ av brott kan innefatta brottslighet som utifrån dess karaktär kan benämnas som ”seriebrottslighet” vilket kräver särskilda överväganden vid straffvärdets bestämmande. Det finns dock inget särskilt krav på att det ska vara samma målsägande. Som utgångspunkt ska straffmätningsvärdet, det vill säga det konkreta värdet för den totala brottsligheten som den tilltalade döms för, motsvara fängelse i minst sex år.[57]

Enligt förslaget får personer under 18 år inte dömas till säkerhetsstraff för gärningar eller brott som har begåtts före myndighetsåldern med undantag för om den unge efter 18 års ålder begår nya allvarliga brott som kan föranleda ett säkerhetsstraff.[58] Vid de båda straffkategorierna, återfallssituationen och flerbrottsfallet, ska det röra sig om särskilt allvarliga brott där behovet av samhällsskydd är stort. Det ska dessutom finnas en påtaglig risk för återfall i allvarlig brottslighet. Återfall i allvarligt brott menar utredningen omfattar brott med ett straffvärde om minst två år. Straffvärdet om två år är en förutsättning för att säkerhetsstraff som påföljd ska

[55] SOU 2024:48 s. 422.
[56] SOU 2024:48 s. 423–424.
[57] SOU 2024:48 s. 425.
[58] SOU 2024:48 s. 425–426.

aktualiseras. Ett tidsbestämt straff ska inte anses tillräckligt med hänsyn till risken för återfall, varför en tidsobestämd påföljd ska vara nödvändig för att tillgodose samhällsskyddet. Riskbedömningen, dvs. risken för återfall i allvarlig brottslighet, ska göras av RMV vid uppskjuten frigivning, förlängning och inför tillstånd till villkorad utslussning.[59] Den initiala bedömningen vid domstillfället, när säkerhetsstraffet döms ut, anser dock utredningen inte nödvändigtvis behövs göras av RMV. Domstolen får dock om de bedömer det lämpligt inhämta en sådan särskild riskutredning men inget absolut krav föreslås i lagstiftningen. Rätten är dock alltid slutligt ansvarig för bedömningen och i de fall annan riskutredning inhämtas är det endast en del av rättens egen riskbedömning.[60]

När påföljden bestämts till ett säkerhetsstraff är utredningens förslag att domstolen fastställer en minimitid som motsvarar längden på det fängelsestraff som hade dömts ut om fängelse på viss tid valts för gärningen. Under hela denna minimitid förblir den dömde frihetsberövad och ingen villkorlig frigivning sker. Förutom minimitiden bestäms en maximitid för hur länge verkställigheten för säkerhetstraffet ska pågå, denna skall som huvudregel vara högst 18 år. Om det för något av brotten finns fängelse på livstid i straffskalan kan dock maximitiden bestämmas till 24 år. Denna första tidsram som sätts ger den dömde viss indikation på hur länge straffet kan pågå och utgångspunkten är att frigivningen ska ske mellan minimi- och maximitiden. Tidsobestämdheten i säkerhetsstraffet grundar sig i att denna maximitid kan komma att förlängas med tre år i taget om det utifrån återfallsrisken, med hänsyn till samhällsskyddet, krävs att den dömde hålls frihetsberövad. Vid en förlängning av säkerhetsstraffet ska alltid en särskild bedömning avseende återfallsrisken inhämtas från RMV.[61]

Reglerna om riskbedömningarna avseende återfallsrisken som ska ligga till grund för ett säkerhetsstraff ska utformas på liknande sätt som vid en livstidsomvandling. Av utlåtandet från RMV ska framgå vilka riskfaktorer och omständigheter som talar för respektive mot att den dömde fortsätter sin brottsliga verksamhet. Det ställs dock inget krav på att RMV ska ange någon skala eller hur stor återfallsrisken anses vara. Utredningen ställer heller inga krav på utformningen av slutsatserna som ska lämnas av RMV till domstolen. I stället ska myndigheten själv få ansvara för hur risken ska anges och hur det görs bäst, genom en skala såsom vid omvandlingsprövning eller på annat sätt om detta anses mer ändamålsenligt. Utredningen

[59] SOU 2024:48 s. 430-431.
[60] SOU 2024:48 s. 442.
[61] SOU 2024:48 s. 41–42.

framhåller dock särskilt att straffen livstids fängelse och säkerhetsstraff är motiverade utifrån olika skäl varför bedömningen av återfallsrisken kan vara annorlunda. Vid livstidsdomar är straffet motiverat av brottets svåra karaktär medan det vid säkerhetsstraff, efter att minimitiden passerats, enbart är av preventiva skäl.[62]

Vidare menar utredaren att säkerhetsstraffets utformning som huvudregel ska innebära en ordning där majoriteten av de dömda friges innan maximitiden avslutats. Endast i exceptionella fall är det tänkt att den så kallade ”förlängningsventilen” ska användas för att fortsatt hålla personer frihetsberövade i syfte att tillgodose behovet av samhällsskydd. Denna förlängning med tre år i taget ska därför alltid beslutas av allmän domstol.[63] Möjligheten att döma ut säkerhetsstraffet som påföljd ska enligt förslaget placeras i 33 kap. BrB medan ytterligare bestämmelser ska kunna utläsas av den nya säkerhetsstraffslagen (2028:000). Enligt utredningen ska de mest centrala av bestämmelserna i 33 kap. BrB utformas i enlighet med förslaget nedan.

33 kap. Om säkerhetsstraff *1 §* *Den som* *1. tidigare har dömts till fängelse i lägst fyra år för ett eller flera brott mot annans liv, hälsa, frihet eller frid, och därefter återfaller i sådan brottslighet av minst lika allvarligt slag, eller* *2. vid ett och samma tillfälle ska dömas för upprepad brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid och som sammantaget är synnerligen allvarlig, får, om påföljden inte ska bestämmas till fängelse på livstid eller rättspsykiatrisk vård, dömas till säkerhetsstraff om det finns en påtaglig risk för att han eller hon återfaller i allvarlig brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid likartat slag och ett tidsbestämt fängelsestraff eller andra åtgärder inte är tillräckliga för att tillgodose behovet av samhällsskydd.*	*Den som har begått brott innan han eller hon fyllt arton år får inte dömas till säkerhetsstraff. Brott som någon har begått innan han eller hon fyllt arton år får dock beaktas vid prövningen enligt första stycket om det finns särskilda skäl.* *2 §* *När rätten bestämmer påföljden till säkerhetsstraff ska den i domslutet fastställa den minsta tiden för frihetsberövande i kriminalvårdsanstalt (minimitiden) och den tid som verkställigheten av säkerhetsstraffet ska pågå (maximitiden).* *Minimitiden ska motsvara längden av det fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse i stället hade valts som påföljd.* *Maximitiden ska bestämmas till lägst 10 år och högst 18 år, eller högst 24 år om det för brottet, eller något av brotten, finns fängelse på livstid i straffskalan.* *Maximitiden kan förlängas enligt vad som framgår av 5 §.*

[62] SOU 2024:48 s. 442–443.
[63] SOU 2024:48 s. 41–42.

5 § *Säkerhetsstraffets maximitid får förlängas om ett fortsatt frihetsberövande är oundgängligen påkallat för att tillgodose behovet av samhällsskydd.* *Maximitiden får också förlängas om det behövs för att villkorad utslussning enligt 3 § ska kunna pågå under tillräckligt lång tid för att tillgodose behovet av samhällsskydd.* *Maximitiden får förlängas med högst tre år vid varje tillfälle.*	*6 §* *Ytterligare bestämmelser om säkerhetsstraff finns i säkerhetsstrafflagen (2028:000).*

3.3 Utredningens överväganden för och emot förslaget

Utredningen menar att det som talar för ett införande av påföljden främst grundar sig i att säkerhetsstraffet kan förhindra allvarliga brott under en längre tid och att det således skyddar brottsoffer såväl som samhället i stort. Undantagslöst rör det sig om personer som kan komma att dömas för grova vålds- och sexualbrott. En stor del av utredningen har fokuserat på vilket syfte en tredje tidsobestämd påföljd kan ha och hur denna skiljer sig från livstids fängelse. Vid införandet av OmvL år 2006 diskuterades livstidsstraffets plats i lagstiftningen som tidsobestämd påföljd och det ansågs då viktigt att behålla livstidsstraffet för att tydligt ta avstånd från de allvarligaste brotten. [64]

I propositionen till OmvL påpekades att det är rimligt att utgå ifrån att en person som döms för ett allvarligt brott kan fortsätta hållas frihetsberövad om det finns risk för återfall i samma typ av allvarliga brottslighet. Skälen och skyddsintressena för att ha ett livstidsstraff i det svenska rättssystemet, såsom samhällsskyddet, är därför i princip detsamma som för andra tidsobestämda påföljder. Vid ansökan om ett tidsbestämt straff vid livstids fängelse bedöms risken för återfall i brott. Den gärning som personen dömts till anses vid domstillfället vara så pass allvarlig att livstids fängelse kan dömas ut, trots att någon återfallsrisk inte kan konstateras vid huvudförhandlingen. Livstids fängelse används därmed för de allvarligaste brotten och enligt betänkandet bör det förbli så. I propositionen ansågs att livstidsstraffet skulle förbehållas de svåraste gärningarna som faktiskt motsvarar fängelse på livstid. I stället för ett tillägg i livstidspåföljden, vilket hade gjort att fler typer av brott hade kunnat ge livstids fängelse, har

[64] SOU 2024:48 s. 410–411.

utredaren föreslagit den nya påföljden säkerhetsstraff. Påföljden föreslås således utgå ifrån återfallsrisken i allvarlig brottslighet eller allvarlig seriebrottslighet.[65]

Enligt utredaren är den ökade organiserade och systematiska brottsligheten oroande. De allvarliga brott som orsakar mänskligt lidande för både utsatta brottsoffer såsom potentiella offer minskar dessutom den allmänna tryggheten i samhället. Brottsligheten i sig innebär kostnader för Kriminalvården och rättsväsendet. Särskilt kostsamma är de fall där personer återfaller i allvarlig brottslighet. I betänkandet framförs att ett straffrättsligt verktyg i form av en ny påföljd kan angripa brottsutvecklingen och reformen ska särskilt träffa de reella problemen som finns på ett praktiskt plan, inte av symboliska skäl. Vidare framförs som skäl för ett införande att många av återfallsbrottslingarna inte i lagens mening kan konstateras lida av en allvarlig psykisk störning och att det därför i flera fall saknas ett faktiskt samhällsskydd om livstids fängelse inte finns föreskrivet för brottet. Man motiverar därför införandet av säkerhetsstraffet med att samhällsskyddsaspekterna inte fullt ut får genomslag när de nuvarande tidsobestämda påföljderna endast träffar allvarligt psykiskt störda lagöverträdare samt de som döms till livstids fängelse. Det finns sammantaget fall där återfallsrisken vid andra allvarliga brott är så pass hög att de påkallar mer långtgående ingripanden, än fängelse på viss tid, ur ett samhällsskyddsperspektiv. Påföljden säkerhetsstraff ska därför vara en preventiv åtgärd i syfte att skydda samhället och potentiella brottsoffer, där man möjliggör ett tidsobestämt frihetsberövande av vissa dömda som återfallit eller begått allvarliga brott mot annan person.[66]

I utredningen framhålls exempel på konkreta situationer där säkerhetsstraffet skulle ha kunnat tillämpats om påföljden hade funnits vid domstillfället.[67]

Exempel 1

En man dömdes år 2023 för åtta fall av våldtäkt mot barn och straffet bestämdes till 5,5 års fängelse. Brotten hade skett på distans och under en månads tid. Mannen hade tidigare dömts för liknande brottslighet, senast år 2015, vilket hade resulterat i en dom på fängelse i fem år. Enligt utredningen kunde säkerhetsstraffet utifrån återfallssituationen (p. 1) varit tillämpligt vid den andra domen om det finns en påtaglig risk för återfall i brott och det inte bedöms tillräckligt med ett tidsbestämt straff.

[65] SOU 2024:48 s. 410–411.
[66] SOU 2024:48 s. 411–412.
[67] Exempel 1–3 återfinns i SOU 2024:48 s. 433–434.

Exempel 2

En man dömdes till sex års fängelse för flertalet sexualbrott mot barn. Däribland fler än 100 fall av utnyttjande av barn för sexuell posering, flera av dem grova samt fler än fem fall av sexuellt tvång. Det rörde sig om fler än femtio målsägande varav de flesta var flickor mellan 13–18 år. Gärningarna hade genomförts på distans under några års tid och mannen var sedan tidigare ostraffad. Utredaren bedömer att säkerhetsstraffet kunde varit tillämpligt om övriga krav för återfallsrisken är uppfyllda, då det rör sig om en omfattande brottslighet utifrån flerbrottsfallet (p. 2).

Exempel 3

En man dömdes år 2022 till elva års fängelse för bland annat människohandel, grov kvinnofridskränkning, fler än tio grova våldtäkter samt flera våldtäkter av normalgraden. Samtliga av brotten hade utövats i nära relation mot mannens sambo och det hade pågått mellan 2019–2020. Mannen hade sedan tidigare dömts till 14 års fängelse år 2005 för andra grova brott mot person för liknande brottslighet. Enligt utredaren är brottsligheten i de båda domarna, år 2022 och 2005, tillräckligt för att säkerhetsstraffet hade kunnat dömas ut, antingen i en av situationerna eller tillsammans, under förutsättning att övriga förutsättningar varit uppfyllda.

Skälen mot ett införande av säkerhetsstraffet handlar till stor del om de etiska och rättsstatliga frågorna som den nya påföljden inrymmer. I vilken utsträckning kan det anses legitimt för staten att frihetsberöva en person inte bara för dess tidigare handlande utan även på grund av risken för framtida handlande? Enligt utredaren är riskbedömningarna trots deras vetenskapliga grund osäkra och de innehåller stora felmarginaler, särskilt på individnivå. I fråga om en ny tidsobestämd påföljd ska införas är det en svår avvägning mellan behovet av samhällsskydd och rättssäkerhet, förutsebarhet och proportionalitet. Säkerhetsstraffet som preventiv åtgärd är en synnerligen ingripande påföljd för den enskilde där det dessutom ställs höga krav på att lagstiftningen står i överenstämmelse med de krav som gäller i ett demokratiskt samhälle. En person som döms till säkerhetsstraff straffas inte bara för de brottsliga gärningar som denne döms för, utan även för framåtriktade potentiella gärningar som ännu inte har inträffat. Den dömde kan om återfallsrisken bedöms som hög komma att vara frihetsberövad utan att veta hur länge under en mycket lång tid.[68]

[68] SOU 2024:48 s. 413–414.

I vissa kvalificerade fall anser dock utredaren att det kan vara proportionerligt med ett säkerhetsstraff, även av preventiva skäl, trots att proportionalitetsprincipen i strikt mening inte upprätthålls. Detta eftersom ett frihetsberövande som bygger på annat än det begångna brottet och dess svårhet inte är förenligt med straffrättens principer om proportionalitet, likabehandling eller förutsebarhet. Därför måste det tidsobestämda straffet legitimeras genom ett starkt behov av något annat, såsom samhällets krav på skydd och säkerhet. Ingripanden såsom att säkerhetsstraffet grundas på skyddsskäl, vilket innebär en tydlig avvikelse från principen om proportionerliga straff, kommer därför av naturliga skäl alltid att innehålla viss osäkerhet. Utformningen och tillämpningen ska trots det framstå som legitim och rättvis. Skyddsskälen ska därför vara väsentliga och tydliga, i dessa fall vid allvarliga brott mot annan person.[69]

3.4 Säkerhetsstraffets användning i andra länder

Det nya säkerhetsstraffet ska enligt förslaget i första hand kunna aktualiseras för återfallsförbrytare och andra samhällsfarliga individer såsom sexualbrottslingar, i de fall där ett livstidsstraff inte kan tillämpas. Finland saknar en motsvarande reglering utöver livstidsstraffet. I både Norge och Danmark är det däremot möjligt för domstolen att döma ut ett så kallat förvaringsstraff och även i Tyskland och England finns liknande regleringar.[70]

3.4.1 Norge

Norge saknar möjlighet att döma ut ett livstidsstraff och det längsta straff som kan dömas ut på viss tid är 21 års fängelse, med undantag för ett fåtal brottstyper där det finns möjlighet att döma ut 30 år. Norges strängaste påföljd anses i stället ofta vara ”forvaring” som i praktiken kan innebära ett frihetsberövande under ett helt liv. Forvaring kan utdömas som straff om vissa förutsättningar är uppfyllda och detta ersätter då fängelsepåföljden.[71] I de norska förarbetena kan utläsas att användningen av påföljden kan aktualiseras vid varierade straffvärden från några månader till flera år och att det särskilt ska vara fråga om en möjlighet för staten att frihetsberöva personer som anses vara särskilt farliga för andras liv, frihet och hälsa.[72]

[69] SOU 2024:48 s. 414–415.
[70] Se t.ex. SOU 2024:48 s. 1211 och 1232 ff.
[71] Se 7 kap. 40–47 §§ lov om straff (straffeloven).
[72] NOU 1990:5 s. 112 ff.

För att påföljden ska aktualiseras ställer lagstiftaren krav på att den dömde ska ha begått ett allvarligt våldsbrott. Därtill ska domstolen bedöma det som sannolikt att den dömde kan återfalla i samma typ av brott. Det ställs dock inga krav på att det vid ett allvarligt brott ska röra sig om ett återfall, utan endast att domstolen finner faran som reell. [73]

Vid ett mindre allvarligt brott ställs högre krav för att den aktuella påföljden ska kunna dömas ut. Den dömde ska då ha begått eller försökt begå ett våldsbrott tidigare och det måste finnas ett samband med det nya brottet, dessutom ska domstolen bedöma återfallsrisken som mycket sannolik.[74] När domstolen dömer ut straffet finns det särskilda tidsramar som i lagen anges som maximitid för frihetsberövandet och tidsramen ska som utgångspunkt hållas. På begäran av en åklagare kan dock förlängning med fem år i taget ske och därmed kan den dömde hållas frihetsberövad resten av livet. En person under 18 år kan endast vid synnerliga skäl dömas till forvaring.[75] Mellan åren 2002 och 2022 har totalt 342 personer dömts till forvaring, varav 176 har frigetts. En förklaring till det höga antalet utdömda förvaringsstraff har i litteraturen förklarats bero på Norges avsaknad av en möjlighet till att utdöma livstids fängelse.[76]

3.4.2 Danmark

I det danska påföljdssystemet finns precis som i det svenska möjlighet att utdöma fängelse på livstid eller på viss tid. Utöver livstids fängelse har Danmark en tidsobestämd påföljd vid namn forvaring. Precis som i det norska systemet kan straffet utdömas för personer som döms för vissa brott, även personer under 18 år. Påföljden är ovanlig och cirka en procent av fängelsepopulationen i Danmark utgörs av livstidsfångar och forvaringsfångar. Detta är betydligt lägre jämfört med Sveriges fängelsepopulation, där tre procent består av sådana fångar.[77] Forvaring kan utdömas i stället för annat straff om tre förutsättningar enligt lagen är uppfyllda; kriminalitetskravet, farekravet och nödvändighetsbetingelsen. Enkelt kan kraven beskrivas innebära att den dömde ska ha gjort sig skyldig till ett visst våldsbrott som uppräknas i lagen, det ska föreligga en fara för andras liv, kropp eller hälsa och det ska finnas risk att den dömde återfaller i samma typ av brott. Slutligen ska det anses nödvändigt att döma till forvaring i stället för fängelse, för att motverka denna fara.[78]

[73] Matningsdal och Bratholm, 2003, s. 316–319.
[74] Matningsdal och Bratholm, 2003, s. 316–319.
[75] Matningsdal och Bratholm., 2003, s. 325 och 327.
[76] Johnsen m.fl., 2022, s. 3.
[77] Kriminalforsorgens Statistik, 2021, s. 23.
[78] Se 9 kap. 70 § straffloven; Baumbach och Elholm, 2020, s. 485.

Domstolen dömer ut straffet men bestämmer ingen särskild tidsram, utan åklagaren ansvarar för att frihetsberövandet inte pågår längre än nödvändigt.[79] Därmed finns det inga särskilda regler för hur länge frihetsberövandet kan pågå utan frågan prövas kontinuerligt. Bedömningen, särskilt vad avser återfallsrisken, baseras på intyg från specialistläkare inom psykiatri och efter att tre år av frihetsberövandet pågått åligger det anstalten där den dömde är placerad att varje år pröva om forvaringen ska komma att upphöra.[80] Den genomsnittliga tiden för hur länge en person som döms till förvaring är frihetsberövad är 15 år. Årligen döms dock färre än 10 personer till straffet.[81]

3.4.3 England och Wales

Mellan åren 2005–2012 hade England och Wales ett tidsobestämt fängelsestraff. Straffet var avsett för de allra farligaste personer som begått våldsbrott men som inte kunde dömas till livstids fängelse. I likhet med ländernas livstidsstraff bestod verkställigheten av tre delar. Inledningsvis avtjänades brottet utifrån gärningens straffvärde. Därefter inträdde den tidsobestämda delen som pågick så länge som den dömde ansågs vara farlig och därför inte kunde vistas i samhället och slutligen frigavs denne på prov.[82]

Påföljden avskaffades år 2012 då den mötte kritik på grund av det stora antalet dömda som dömts till straffet samt med anledning av att en hög andel av dessa aldrig frigavs eller frihetsberövades igen under deras prövotid. De dömda hölls frihetsberövade under en mycket lång tid sett till deras brottslighet som ofta var mindre allvarlig vilket ledde till att fängelserna blev överbelagda och frigivningsprövningarna inte hanns med.[83] Enligt det nuvarande påföljdssystemet är därför livstid den enda tidsobestämda påföljden som kan dömas ut i de fall en person anses vara psykiskt frisk. Livstidspåföljden anses därför numera vara det straff som bäst skyddar samhället från farliga lagöverträdare. Frigivning från ett livstidsstraff sker när den dömde inte längre bedöms utgöra en fara för samhället men denne är fortsatt villkorligt frigiven under resten av sitt liv och kan frihetsberövas igen vid ny brottslighet.[84]

[79] Se 9 kap. 72 § straffloven.
[80] Se Bekendtgørelse nr 416 af 9. april 2015 om behandlingen af sager om prøveudskrivning af forvaringsdømte (Förordning nr. 416 den 9 april 2015 om handläggning av ärenden om provskrivning av häktningsfångar)
[81] Elholm m.fl., 2023, s. 469.
[82] Se Prison reform trust, 2024.
[83] HM Inspectorate of prisons, 2016.
[84] Sentencing council UK, 2024; Prisoner reform trust, 2021, s. 2 ff.

3.4.4 Tyskland

I Tyskland har den tidsobestämda påföljden som kan översättas till ”säkerhetsförvaring” kritiserats av Europadomstolen för att inte vara förenlig med art 5. om rätten till frihet och säkerhet i EKMR och regleringen har därför justerats flertalet gånger. Sedan år 2013 gäller därför andra regler. Efter ett avgörande från Europadomstolen är numera säkerhetsförvaring möjligt att döma ut för den tyska domstolen vid återfallsbrottslighet om straffvärdet är minst två år och brottet har riktats mot annan persons liv och hälsa. Dessutom ska den dömde sedan tidigare dömts till en minst två års frihetsberövande påföljd och domstolen ska därefter genom en helhetsbedömning avgöra om säkerhetsförvaring är lämpligt utifrån flera omständigheter. Säkerhetsförvaringen pågår utan någon maximitid och kan därför pågå så länge den dömde anses farlig. Domstolen ska de första tio åren pröva behovet av frihetsberövandet årligen utifrån den dömdes ”farlighet” och därefter sker prövningen var nionde månad.[85]

Innan en reformering av lagen skedde år 2013 fastslog Europadomstolen i fallet M. mot Tyskland att utformningen av den tyska lagstiftningen stred mot art. 5 i EMKR. Domstolen ansåg att det måste finnas ett samband mellan domen och beslutet om säkerhetsförvaringen för att ett frihetsberövande i preventivt syfte ska vara grundat på en dom och därmed ge en stat rätt att frihetsberöva en person. I den tidigare tyska ordningen tog den nationella domstolen vid huvudförhandlingen inte ställning till om någon farlighets- riskprövning skulle ske vid ett senare tillfälle utan detta kunde prövas vid den eventuella frigivningen. Europadomstolen menade därför att det inte fanns något kausalsamband mellan frihetsberövandet och domen och att denna typ av preventiva frihetsberövande därför var otillåtet. Europadomstolen ansåg att det åtminstone måste finnas någon typ av reservation om att en farlighets- eller riskbedömning kan komma att ske i samband med frigivning för att den tyska lagen om säkerhetsförvaring skulle anses förenlig med art. 5. Genom Europadomstolens avgörande tydliggjordes dessutom att farlighets- eller riskbedömningen ska utföras av en oberoende och professionell aktör med medicinsk expertis utifrån ett gediget beslutsunderlag.[86]

[85] 129 § lag om verkställighet av frihetsstraff och frihetsberövande reform- och säkerhetsåtgärder; 66 c tyska strafflagen Straf- gesetzbuch; Strafgefangene und Sicherungsverwahrtei, 2021, (Fångar och de i förebyggande förvar).
[86] Se M. mot Tyskland.

4 Den svenska brottsutvecklingen

4.1 Statistik och analyser av utvecklingen

Vilka omständigheter som påverkar brottsutvecklingen i samhället är inte alltid helt enkla att kartlägga. Olika rapporter om brott kan ge intrycket av att det enbart går att förklara brottslighetens omfattning, karaktär och förändring genom att läsa officiell statistik. I vissa fall är detta korrekt men i andra situationer kan faktorer såsom lagstiftning, normer och andra omständigheter ha påverkan på brottsutvecklingen, vilket är förklaringar som media och politiken sällan lägger fokus på. När den svenska brottsutvecklingen ska beskrivas måste därför frågor såsom skillnaden mellan de brott som begås och de brott som anmäls till polisen belysas. Den faktiska brottsligheten är aldrig helt representativ för den som avser de som blir lagförda för brott, detta medför en viss problematik med att överhuvudtaget kunna förklara och redogöra för brottsutvecklingen på ett rättvist sätt på grund av det stora mörkertalet.[87] Det finns därför flera andra sätt att genom empiri studera våldet, såsom genom att redogöra för det dödliga våldet i ett samhälle, vilket ger en indikation på utvecklingen av andra våldsbrott. Dödligt våld är lätt att studera då mörkertalet är lågt och andelen uppklarade brott hög, med undantag för skjutvapenvåldet inom den organiserade brottsligheten. En relevant frågeställning är därmed om det dödliga våldet i Sverige minskar eller ökar. Svaret beror rent krasst på hur omfattande tidsperiod man väljer att studera.[88] År 2023 konstaterades 121 fall av dödligt våld vilket ur ett historiskt perspektiv är en mindre ökning i antal från 1990-talet då antalet uppgick till i genomsnitt 100 fall per år. Detta betyder dock att per 100 000 invånare är antalet fall av dödligt våld färre idag än det var för 30 år sedan.[89]

Brå har genomfört flera studier utifrån den officiella statistiken där även dödsorsaksstatistik inkluderas. Värt att notera är att brottsutvecklingen vad avser dödligt våld presenteras annorlunda i Brås rapporter än den gör i polisstatistiken, vilken endast för statistik över polisanmälda brott. Under både 1990- och 2000-talet har dödligt våld i dödsorsaksstatistiken enligt Brå minskat medan det har ökat i polisstatistiken. Enligt Brå är dödsorsaksstatistiken mer representativ och korrekt när dödligt våld och dess utveckling ska förklaras, detta eftersom polisstatistiken inte korrigeras efter utredning och dom. Siffrorna för dödligt våld i polisstatistiken över anmälda brott visar nämligen samtliga händelser där det finns anledning

[87] Sarnecki och Carlsson, 2020, s. 80.
[88] Rostami m.fl., 2022, s. 23–25.
[89] Brå, 2024, s. 3.

att anta att dödligt våld kan ha förekommit. Brå sammanställer däremot årligen samtliga polisanmälningar för att få en tillförlitlig statistik där andra orsaker till döden såsom självmord, olycka och naturlig död utesluts. Detta gör att den slutliga officiella dödsorsaksstatistiken som presenteras från Brå endast omfattar fullbordat och konstaterat dödligt våld.[90]

I Brås rapport från år 2022 kan det konstateras att det dödliga våldet minskat från år 1990 till år 2012, för att sedan vända och öka, särskilt vad avser skjutvapenvåld med dödlig utgång.[91] Det dödliga våldet avseende våld mot kvinnor i nära relationer samt mot barn har minskat medan skjutvapenvåldet mot män har ökat. Det kan finnas flera förklaringar till den nedgående trenden som pågick mellan åren 1990–2012. En trolig förklaring är att samhällssynen på våld har skärpts vilket har resulterat i att domstolar exempelvis dömer ut strängare påföljder och bedömer uppsåt annorlunda. Det kan noteras att antalet livstidsdomar som dömts ut har ökat från 60 stycken år 1995 till cirka 160 stycken år 2015, vilket är en ökning på nästan 170 procent, trots att antalet mord under samma tid endast ökat med cirka tio procent. Den tid som livstidsfångar avtjänar har dessutom blivit längre. År 1965 avtjänades i genomsnitt 12 år i fängelse medan det år 2015 hade ökat till 25 år. Även i detta fall rör det sig om en fördubbling av strafftiden vilket tydliggör en skiftad och strängare mentalitet vad avser dödligt våld. Dessutom har inställningen till rättspsykiatrisk vård och när vård ska utdömas förändrats. Numera ska vård dömas ut endast när en person fullkomligt saknar möjlighet att kunna ta ansvar för sina handlingar och bedöms lida av en allvarlig psykisk störning. Detta skifte visas tydligast genom skillnaden i hur ofta vård döms ut idag i förhållande till för 50 år sedan. Under 1970 - talet dömdes över 70 procent av lagöverträdarna av dödligt våld till vård medan siffran idag sjunkit till 15–20 procent.[92]

På samma sätt som vid redogörelsen av dödligt våld kan brottsutvecklingen av sexualbrott analyseras djupare utifrån den statistik som presenteras. Inledningsvis kan nämnas att det främst är kvinnor som utsätts för sexuella övergrepp och att förövarna nästintill alltid är män. Att mäta omfattningen och föra statistik över sexualbrott är problematiskt då mörkertalet är stort och de undersökningar som görs starkt påverkas av vilka frågor som ställs och hur frågorna formuleras. De senaste åren har antalet kvinnor som uppgett att de utsatts för ett övergrepp ökat, vilket

[90] Sarnecki och Carlsson, 2020, s. 130.
[91] Brå, 2024, s. 7 ff.
[92] Sarnecki och Carlsson, 2020, s. 99–100.

troligtvis beror på en annan inställning till rapportering än tidigare.[93] Under 2000-talet har dessutom sexualbrottslagstiftningen ändrats vid ett flertal tillfällen vilket har gjort att våldtäktsbegreppet har utvidgats. Den faktiska brottsutvecklingen är därför svårbedömd och trots att antalet polisanmälningar har ökat bedömer Brå att det inte finns något som tyder på att någon ökning från 2010-talet till år 2022 kan styrkas vad avser de mer grova sexualbrotten där det finns inslag av våld och tvång.[94] Statistiken över fällande domar vad avser våldtäkt kan indikera att brottsutvecklingen skulle växt då antalet åtal och fällande domar ökat markant under 2020-talet. Antalet fällande domar år 2017 var 190 stycken medan det år 2019 hade växt till 333 stycken, vilket motsvarar en ökning på 75 procent. Den markanta ökningen av sexualbrott i statistiken beror dock främst på den förändrade sexualbrottslagstiftningen varför det inte är representativt att redogöra för brottsutvecklingen genom att strikt jämföra de fällande domar som finns i nutid med de från några år tillbaka.[95]

I en antologi har 22 forskare gett sin bild av Sveriges brottsutveckling utifrån statistik och många andra kriminologiska faktorer som kan förklara utvecklingen. I många andra länder beskrivs Sverige som ett avskräckande exempel med en negativ utveckling men i flera avseenden har forskarna dragit helt andra slutsatser om den rådande situationen än den bild som ges i media. Forskarna menar samstämmigt att det totala våldet i Sverige inte har ökat under de senaste decennierna utan att den har tagit annan form och karaktär. De belyser särskilt att dödligt våld i nära relation, per 100 000 invånare, har minskat något de senaste åren och att detsamma gäller för sexualbrottsligheten. Statistiken som finns visar att det registreras fler våldtäkter i Sverige än i andra länder och att ökningen är markant, men en djupare analys tydliggör att det är Sveriges lagstiftning som är annorlunda och att Sverige faktiskt har en likartad nivå av antalet sexualbrott som andra jämförbara länder. Forskarna menar också rent generellt att brottsutvecklingen i Sverige, med undantag för skjutvapenvåld inom den organiserade brottsligheten, följer andra jämförbara länders utveckling. Den organiserade brottsligheten är det som främst skapar otrygghet i samhället och bidrar till allvarliga konsekvenser såsom lidande för brottsoffer och stora kostnader för staten.[96]

[93] Sarnecki och Carlsson, 2020, s. 131.
[94] Brå, 2024, s. 34.
[95] Brå, 2020, s. 7.
[96] Rostami m.fl., 2022, s. 463–465.

I antologin analyserar forskarna också bakgrunden och anledningarna till den förändrade brottsligheten och poängterar att när forskare tidigare analyserat orsakerna bakom ökad brottslighet har denna kunnat sättas i relation till exempelvis ökad alkoholkonsumtion och politisk instabilitet. Denna våldsutveckling menar de dock inte kan förstås på samma sätt och idag kan man genom forskning inte hitta en enskild förklaring till att brottsutvecklingen styrts av något särskilt. I många sammanhang kan den ökade brottsligheten förklaras av invandringen i Sverige. Sett till statistiken inom de olika brottstyperna finns dock inget starkt samband för det, även i de fall då man studerar brottskategorier där invandrare är överrepresenterade.[97]

Vidare uppmärksammar forskarna att förhållandevis få medborgare reflekterar över och kommer ihåg att det dödliga våldet per 100 000 invånare har varit betydligt högre i Sverige under 1980- och 1990-talet. De konstaterar att den nuvarande kriminalpolitiska debatten inte beaktar det tidigare våldet och att det numera sällan talas om de grova rån som var vanligt förekommande förr såsom värdetransport- och bankrån, vilka nu nästan helt har försvunnit. Den typ av brottslighet som idag råder är av en annan karaktär och skapar en oro för hela samhället, både för de som lever i utsatta områden och de som inte gör det. Idag finns en brottslighet som gör att förtroendet för statens arbete att upprätthålla säkerhet och trygghet i landet nästan har urholkats. Samtidigt görs inskränkningar i den enskildes fri- och rättigheter vilket hotar att minska tilliten ytterligare till den svenska makten.[98] Genom antologin problematiseras den bevakning som media förmedlar, den som innefattar känsloladdad brottslighet såsom våldtäkter, felskjutningar och dödligt våld vilket bidrar till en allmän otrygghet. Den media som medborgaren exploateras för riskerar därmed att snedvrida bilden av den rådande brottsligheten och framställa den som råare och grövre än någonsin. Detta medför stor rädsla och oro. Denna rädsla göra det dessutom enklare att genomdriva politik för att förändra den lagstiftning som finns, trots att utvecklingen historiskt och sett till andra länder kan ge ett annat perspektiv på verkligheten.[99]

4.2 Forskning om påföljdsbestämningens betydelse för brottsutveckling

Frågan om hur stor verkan frihetsberövande påföljder har för brottsutvecklingen och återfallsfrekvensen går inte helt att besvara mot bakgrund av att den forskning som finns är tvetydig. I ett försök att besvara frågan sammanställde tre forskare, Villettaz, Gillieron och

[97] Rostami m.fl., 2022, s. 458–460.
[98] Rostami m.fl., 2022, s. 458.
[99] Rostami m.fl., 2022, s. 461–462.

Martin, 3000 studier som gjorts mellan åren 1961–2013. I studien jämfördes effekterna av frihetsberövande påföljder med effekterna av icke-frihetsberövande påföljder. Slutsatsen av den omfattande sammanställningen förblev densamma som vid tidigare studier, dvs. att inga säkra bedömningar kunde göras. Majoriteten av studierna som analyserades visade dock att frihetsberövande påföljder ger högre återfall i brott än icke-frihetsberövande, men några få studier talade för motsatsen, vilket gjorde att författarnas bedömning var att underlaget inte kunde ligga till grund för en säker slutsats.[100]

En annan intressant aspekt vid frågan om hur brottsutvecklingen påverkas, beroende på vilka påföljder som döms ut, är hur frihetsberövande påföljder kan minska brottsligheten rent praktiskt eftersom den enskilde särskiljs från samhället. I den nuvarande påföljdsordningen handlar inkapacitering och därmed frihetsberövande ofta om placering på en institution, såsom fängelse, ungdomshem eller liknande, där en persons frihet är helt eller delvis begränsad. Effekterna av inkapacitering beror på vilken grad av frihetsberövande som erfars. Inlåsning på ett högsäkerhetsfängelse begränsar möjligheterna till brottsutövande i hög grad men brottsligheten försvinner sällan helt. Flera lagöverträdare fortsätter sin brottsliga aktivitet även inuti fängelset, vilket är anledningen till att inkapacitering inte alltid får full verkan mot brottsligheten. Effekterna och framgångarna med inkapacitering har studerats världen över, vilket har gett upphov till studier med flera olika resultat. Klart är att inkapacitering minskar brottsligheten, men endast marginellt. Detta exemplifieras genom Ahlbergs studie år 1990 där inkapaciteringsseffekterna beskrevs som förhållandevis små i Sverige. Ahlberg bedömde att en fördubbling av strafftiderna för misshandel skulle medföra en minskning med fem procent av misshandelsbrott men samtidigt kräva en ökning av fängelsepopulationen med trettio procent.[101] De slutsatser som dragits av flera forskare på området är därmed i någon mån samstämmiga; de små vinster som kan nås med minskad kriminalitet genom inkapacitering kan på inget sätt uppväga de kostnader som en kraftigt utvidgad fångpopulation medför.[102]

4.3 Samhällsskydd och brottsofferperspektiv

Det var först under mitten på 1900-talet som brottsoffer som en egen aktör inom rättsväsendet uppmärksammades genom att få plats i den samhälleliga debatten, politiken och inom den straffrättsliga forskningen. Länge har det funnits en underliggande tanke om att personer som

[100] Villettaz m.fl., 2015.
[101] Sarnecki m.fl., 2022, s. 203–205.
[102] Sarnecki m.fl., 2022, s. 211.

blivit utsatta för brott själva haft ett ansvar. En vanlig föreställning är att brottsoffret varit delaktig till sin egen utsatthet genom att ha provocerat gärningsmannen eller genom att ha varit oaktsam. I Sverige skiftade denna syn först på 1980-talet då brottsoffret började uppmärksammas på riktigt. Forskning och samhällsdebatten bidrog till att förstå och lägga vikt vid brottsoffers intressen och behov i samma takt som förövarens behov till vård avtog mot att bemötas med strängare straff. Idag finns en tydlig juridisk koppling till brottsofferläran i lagstiftningen och den svenska rättsliga regleringen som finns tar numera större hänsyn till redan utsatta såsom potentiella brottsoffer. Detta innebär att lagstiftningen innehåller mål och syften för att på olika sätt tillgodose brottsofferperspektivet samtidigt som avvägningar mot andra intressen och straffrättsliga principer görs.[103] Bakom många av de beslut som leder till viss lagstiftning ligger en rad olika avvägningar, baserade på vad eller vem som bör prioriteras i de rättsliga regleringarna. Vissa gånger handlar det om att ta hänsyn till olika skyddsvärda grupper. Allt som oftast handlar det dock om att väga olika rättigheter och principer mot varandra och hitta en balans mellan brottsofferperspektiv och samhällets intressen i förhållande till den enskildes rättigheter.[104]

Kritiker till förändringen av hur man ser och talar om brottsoffer och förövare menar ofta att hänvisningar till brottsoffrens behov tenderar att underminera grundläggande rättssäkerhetsprinciper, vilket gjort att brottsofferperspektivet använts i populistiska syften inom politiken. Det finns även forskare som poängterar att den nya synen på brottsoffer och dess aktiva roll inom rättsväsendet och brottmålsprocessen bidrar till att straffen blir hårdare och att åklagaren kan ha svårt att förhålla sig helt objektiv.[105]

Den senaste tiden har det skett flera reformer och förändringar på straffrättens område och ”hårdare tag” har mer än någonsin kommit att bli en politisk profilfråga. Det kan medföra positiva effekter såsom att vissa straffrättsliga frågor belyses och tillgodoses i högre utsträckning. Samtidigt innebär det risker för hela straffrättssystemet om kortsiktiga politiska syften och intressen sätts före andra grundläggande rättssäkerhetsintressen.[106] Förutom redan existerande brottsoffers behov av upprättelse och vedergällning talas det i den nuvarande kriminalpolitiken om lagstiftning som syftar till att öka och upprätthålla samhällsskydd och

[103] Granström m.fl., 2021, s. 15–16.
[104] Granström m.fl., 2021, s. 31.
[105] Sarnecki och Carlsson, 2021, s. 80–81.
[106] Asp m.fl., 2013, s. 21.

skydda potentiella brottsoffer. De möjligheter som finns att beakta samhällsskydd och potentiella brottsoffer är som ovan nämnt[107] genom de två tidsobestämda påföljder som finns i det nuvarande straffrättssystemet där det i förarbeten nämns att samhällsskyddet innefattar att skydda samhället som helhet mot allvarlig brottslighet från den dömdes håll. På många sätt överlappar brottsofferperspektivet och behovet av samhällsskydd varandra även om brottsofferperspektivet i större utsträckning handlar mer om de individuella rättigheterna. I brottsofferperspektivet inkluderas skydd för brott och rättstrygghet, men det talas dessutom om stöttning och att få vara en aktör i rättsprocessen. Samhällsskyddet tar i stället sikte på helheten och att staten i vissa kvalificerade fall besitter ett ansvar för att skydda medborgare som ett kollektiv mot vissa enskilda lagöverträdares allvarliga och fortsatta brottslighet. [108] I regeringens budgetproposition för år 2024 skrevs att fokus ska flyttas från förövare till brottsoffer och samhällsskydd, vilket indikerar att ett perspektivskifte skymtas i regeringens syn på brott och påföljd.[109]

[107] Se avsnitt 2.2 och 2.3.
[108] SOU 2024:48 s. 202 och 221.
[109] Prop. 2023/24:1 utgiftsområde 4 s. 51.

5 Återfall i brott och riskbedömningar

5.1 Återfall i brott

All tillgänglig forskning tyder på att det inte går att mäta eller påvisa att återfallsbenägenhet eller brottslighet i sig påverkas av hur domstolen bestämmer straff eller andra typer av påföljder. I avsaknad av evidens på någon effekt har man i det svenska påföljdssystemet tagit avstånd från behov och prognoser av vad som kan ge bäst utfall när man dömer ut straff och ett sådant resonemang har knappt något utrymme i påföljdssystemet. Den svenska regleringen vilar i stället främst på principer och antaganden som inte alltid har en direkt koppling till intresset att uppnå brottsprevention. Grundtanken är i stället att straffet ska bestämmas utifrån vad gärningsmannen förtjänar.[110] Genom media och de politiska kanaler som visas framkommer ofta att brottsligheten i Sverige är en av de största utmaningar som vi ställts inför samt att den kriminalpolitik som nu råder inte är tillräcklig. Samtidigt visar Kriminalvårdens egna rapporter i en undersökning från år 2023 att av de klienter som avslutat en verkställighet i fängelse eller inom Frivården återföll endast 32 procent inom tre år. Å ena sidan är resultatet den högsta nivån sedan år 2010, å andra sidan sett längre tillbaka i tiden är det en markant minskning med nästan 8 procentenheter från 1990-talet, då återfallsnivåerna låg på 40 procent efter tre år.[111]

Statistik visar att en person som dömts till en påföljd med verkställighet inom Kriminalvården har större risk att återfalla i brott än om de dömts till icke-frihetsberövande påföljder. Därmed finns ett tydligt samband mellan risk för återfall i brott och tidigare verkställigheter. Ju fler verkställigheter som en person haft inom Kriminalvården, desto högre är sannolikheten att samma person återfaller i brott. För en person med bara en tidigare verkställighet återföll 41 procent av dessa i brottslighet medan det för personer med fyra till fem verkställigheter var 78 procent som återföll.[112] I en mätning år 2020 var de typer av brott där flest återfall förekom trafikbrott (52 procent), tillgreppsbrott, (51 procent), rån (49 procent) och narkotikabrott (40 procent). Hälften av dessa återföll i samma huvudbrott med undantag för rån där i stället återfall till ett annat brott var vanligare. Lägst andel återfall hittades i kategorierna rattfylleri och sexualbrott, där cirka nio procent återföll. Av sexualbrottsdömda återföll två procent av dessa nio procent till samma brott och sju procent till annat typ av brott.[113]

[110] Asp och Ulväng, 2019, s. 66–67.
[111] Kriminalvård och statistik, 2023, s. 90.
[112] Kriminalvård och statistik, 2023, s. 90.
[113] Kriminalvård och statistik, 2023, s. 95.

Återfall i allvarliga brott efter att en person dömts till ett brott med ett längre straffvärde är dock mycket ovanligt. Återfall i ett allvarligt brott, inom tre år från frigivning, är vid ett utdömt straff om minst fyra år en eller ett par procent och vid ett sexårigt straff är återfall så ovanligt att det inte kunnat redovisas som en egen kategori i statistiken. Sexårsstraffets återfallstatistik får i stället ingå i den femåriga straffkategorin där återfall i allvarlig brottslighet endast är en procent.[114]

I en studie som kartlagde samtliga personer som dömts till fängelse på livstid i Sverige mellan år 1965–2007 framgick att lite mer än en tredjedel av de 57 personer som frigivits hade återfallit i brott. I studien kunde dock utläsas att det huvudsakligen handlade om återfall i mindre grov brottslighet varav endast nio procent i våldsbrott. Studien konstaterade dessutom att inte en enda person som frigetts från ett livstidsstraff fram till år 2008 dömts till något nytt mord efter frigivning.[115] Andelen återfall vid rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning är även den relativt låg och genom statistik från år 2019 framgick att andelen återfall inom tre år från utskrivningen var 21 procent.[116]

Den forskning som finns avseende individuell avskräckning, dvs. hur stor avskräckande effekt frihetsberövande påföljder har på individnivå, är omdiskuterad inom politiken då resultaten ofta talar emot en strängare kriminalpolitik. Som ovan nämnt är återfall i brott relativt vanligt. Dessutom ökar återfall i brott ju fler fängelsedomar som utdöms. Högre frekvens för återfall efter allt fler och hårdare ingripanden genom rättssystemet är förväntade forskningsresultat då det ofta träffar individer som utövar grövre brottslighet, har en kriminell livsstil och en frekvent brottsaktivitet. Det gör det svårt att studera effekter av individuell avskräckning då flera faktorer spelar in. Den forskning som finns tyder dock på att återfall i brott för de som får de längsta fängelsestraffen (mer än 2 års straff) är lägre än de som får kortare fängelsestraff[117] vilket är överraskande och saknar förklaring. De många forskare som studerat effekterna av ett frihetsberövande kopplat till återfall har dock samstämmiga resultat, de menar att de mera frihetsberövande påföljderna är mer skadliga för individen än hjälpsamma. Därmed har den

[114] Brå, 2017, s. 14 ff.; SOU 2024:48 s. 185–186.
[115] Kriminalvården, Haggård, 2010.
[116] Karolinska institutet, ”Dömd till vård – straff eller möjlighet”, 2023.
[117] Kriminalvårdens statistik visar att återfall i brott inom tre år efter 2–4 månaders fängelse är 49 procent, 1,5–2 års fängelse samt mindre än 2 månaders fängelse är 40 procent medan återfall vid mer än 2 års fängelse är 23 procent.

individuella avskräckningen inte någon positiv verkan för den enskilde då återanpassningen till samhället motverkas.[118]

5.2 Riskbedömningar vid återfallsbrottslighet

Begreppet risk definieras som att utröna sannolikheten för framtida oönskat utfall. Internationellt sett har flera länder ett antal sätt att hantera allvarliga återfallssituationer såsom genom särskilda påföljder, riskbaserade frihetsberövanden och andra sanktioner. I länder såsom exempelvis England och Tyskland är risken för återfall i brott baserad på riskbedömningar avseende den dömdes farlighet.[119] Inom det svenska rättssystemet har riskbedömningar historiskt sett använts under flera decennier och det har genomförts gedigen forskning på området för att exempelvis mäta effektiviteten av vilka bedömningsverktyg som använts.[120]

I slutet av 1960-talet skedde stora förändringar i USA vad avsåg riskbedömningarna då det uppmärksammades att experters bedömningar inte var bättre än slumpen. Det uppdagades att riskbedömningarna blev fel i två av tre fall. År 1974 skrevs en artikel av Ennis och Litwack där systemet för farlighets- och återfallsbedömningarna kritiserades hårt. Skepsisen från USA spred sig till Sverige och under 1980-talet togs internering och ungdomsfängelser bort vilket ledde till att endast livstidspåföljden kvarstod.[121]

I Sverige är en riskbedömning inte detsamma som en rättspsykiatrisk undersökning och den dömde ska därför inte enbart eller huvudsakligen utredas ur ett psykiatriskt perspektiv.[122] Inom det svenska påföljdssystemet är det RMV som är ansvariga för riskbedömningar avseende återfall i brott när t.ex. livstidsdömda önskar få straffet omvandlat till ett tidsbestämt straff. En riskutredning inför en ansökan om livstidsomvandling hos RMV tar cirka sex veckor att genomföra. Utredningen genomförs i team om minst två personer som tillsammans utreder den dömdes återfallsrisk. Teamet består av bland annat rättspsykiatriker, forensiska socialutredare och psykologer som tillsammans inhämtar information om den dömde från personutredningar, Kriminalvårdens journaler, tidigare domar och riskbedömningar som gjorts. Därefter träffar

[118] Sarnecki m.fl., 2022, s. 197–200.
[119] RMV, 2008, s. 8 och 15.
[120] RMV, 2008, s. 15.
[121] RMV, 2008, s. 15.
[122] Kriminalvården, 2023, ”Riskbedömning”, s. 15–16.

teamet den dömde för att ha samtal och bedöma den enskilde själv. Dessutom inhämtas vanligen referenser och bedömningar från anhöriga, kontaktpersoner och liknande.[123]

Då allt material samlats in påbörjas arbetet med att identifiera och utvärdera olika risker för fortsatt brottslighet. RMV utgår ifrån interna riktlinjer och metoder som specificerar hur genomförandet och riskbedömningen sammanställs.[124] Ofta mäts risken för en persons återfall i brott utifrån olika kategorier av riskfaktorer baserat på hur de kan ha förändrats över tid. Dessa delas in statiska och dynamiska faktorer där de statiska kan vara ålder för brottsdebut eller den kriminella bakgrunden. De statiska är oföränderliga faktorer medan de dynamiska, såsom den enskildes personlighetsdrag, värderingar och attityder kan förändras över tid. [125] När utredningsteamet sammanställt sin riskutredning skickar de sin bedömning av återfallsrisken för fortsatt brottslighet till domstolen. Utlåtandet består av en sammanställning av sociala, psykologiska och medicinsk-psykiatriska faktorer som är relevanta för domstolens bedömning av risken för återfall i brottslighet. [126] Av sin natur är riskbedömningar alltid förenade med stora felmarginaler eftersom uppdraget består i att bedöma sannolikheten för framtida oönskade händelser.[127]

År 2005, i samband med omvandlingslagens införande, upprättade man på uppdrag av regeringen en sammanställning av det evidensbaserade underlaget som fanns för att genomföra riskbedömningar. Slutsatserna blev att man inom psykiatrin kunde förutse mäns återfallsrisk med en 70–75 procents säkerhet, vilket innebar att cirka var tredje eller fjärde fall bedömdes fel. Om risk för återfall i brott skulle användas som kriterium för ett fortsatt frihetsberövande visar evidensen att det skulle vara mellan 25 och 30 livstidsdömda av 100 som hålls inlåsta på felaktiga grunder. I samma rapport fastställdes dessutom att det inte överhuvudtaget går att göra tillförlitliga bedömningar av vare sig kvinnor eller andra etniska grupper än etniskt svenska personer.[128]

[123] RMV, 2024, ”Riskutredning”.
[124] RMV, 2024, ”Riskutredning”.
[125] Kriminalvården, 2023, ”Riskbedömning”, s. 15–16.
[126] RMV, 2024, ”Riskutredning”.
[127] Kriminalvården, 2023, ”Riskbedömning”, s. 15–16.
[128] RMV, 2008, s. 15–16.

Resultatet i den senaste forskningen på området från år 2023 är nästintill identiskt med det som framkom år 2005. Utöver det snarlika resultatet har det redovisats att träffsäkerheten beträffande vilka individer som har låg risk att begå brott är hög och den kunde anses rätt i 91 av 100 fall.[129] Slutsatsen i rapporten var att det är lättare att urskilja när individer inte kommer att begå brott och att dessa bedömningar har hög träffsäkerhet medan det är betydligt lägre träffsäkerhet vid riskbedömningen av vilka personer som kommer att begå brott. Man kan därför sammanfatta forskningen som finns avseende riskbedömningars användande som förhållandevis klar. Riskbedömningar är oprecisa, experterna tenderar att överskatta risker och bedömningarna är mer träffsäkra när det handlar om att identifiera de som inte kommer att begå våldsbrott än att identifiera och förutse vem som kommer att göra det.[130] Enligt forskningen finns det därutöver mycket som tyder på att felbedömningarna tenderar att påverka och drabba människor som tillhör minoriteter eller har annan etnisk bakgrund, varför användandet av riskbedömningar kan förstärka samhällets ojämlikheter.[131]

5.3 Rättssäkerhet

I en artikel från Zila år 1990 analyserar professorn rättssäkerhetsbegreppet utifrån olika förklaringar som andra jurister och akademiker gett. Han menar att innebörden och definitionen av begreppet förändras beroende på kontexten. I den politiska debatten kan beskrivningen av rättssäkerhet dessutom påverkas utifrån vilka politiska syften som finns.[132] Det traditionella begreppet menar han innehåller två centrala moment; kravet på förutsägbarhet respektive likhet i lagstiftningen och rättstillämpningen.[133] Vidare beskriver Zila hur man kan dela in rättssäkerheten i två spår, i en formell och en materiell del. Den formella delen kan exempelvis utläsas genom förarbeten, där det skrivs att rättssäkerhet handlar om medborgares likhet inför lagen och ett visst mått av förutsebarhet av utfallet vid olika rättsliga beslut. Med andra ord avses med formell rättssäkerhet förutsebarheten i hur en lag kan tillämpas och vilka konsekvenser den kan komma att få för medborgaren.[134]

[129] Ogonah m.fl., 2023, s. 780–789.
[130] Kriminalvården, 2023, ”Riskbedömning”, s. 19–20.
[131] Kriminalvården, 2023, ”Riskbedömning”, s. 16.
[132] Zila, 1990, s. 285.
[133] Zila, 1990, s. 286.
[134] Prop. 1984/85:32 s. 36; Zila, 1990, s. 286.

Den materiella rättssäkerheten ska däremot, enligt Zilas definition fungera som ett skyddsnät för den lagstiftning som finns i rättsstaten och tillämpningen av lagen ska således upprätthålla denna rättssäkerhet i praktiken. Detta inkluderar även de rättigheter och skyldigheter som följer av lagstiftningen. Rättssäkerhet utifrån den formella och materiella funktionen kan därmed beskrivas som ett sätt att både utforma och hantera rättssystemet.[135]

Rättssäkerhet beskrivs av Peczenik ofta som en grundpelare inom juridiken. Vidare beskriver han att det ska finnas ett minimum av rättssäkerhet i en rättsstat och ett demokratiskt samhälle. Han menar att den formella rättssäkerheten tar sin grund i en förutsebar lagstiftning, som i praktiken innebär att rättsväsendet och myndighetsutövandet måste vara förutsägbart utifrån lagen.[136] Peczenik anför att förutsägbarhet i den bemärkelsen uppfylls genom fasta och generella lagar som tydliggör allas likhet inför lagen.[137] Den materiella rättssäkerheten beskriver han handlar om etiska överväganden och grundläggande värderingar genom att den lagstiftning och myndighetsutövning som finns utgår ifrån en avvägning mellan förutsebara och etiska rättsnormer.[138] Med andra ord menar Peczenik att materiell rättssäkerhet upprätthålls genom en balansering av lagens hårdhet och etiska överväganden.[139] Det formella rättssäkerhetskravet innebär att den myndighetsutövning som sker och de rättskipande beslut som tas ska vara så pass förutsebara med stöd av lag att en oetisk lagstiftning aldrig ska förekomma. I ett idealsamhälle av rättssäkerhet är lagen så etiskt gjord att den formella rättssäkerheten medför den materiella.[140]

[135] Zila, 1990, s. 286–287.
[136] Peczenik, 1995, s. 84.
[137] Peczenik, 1995, s. 90.
[138] Peczenik, 1995, s. 92.
[139] Peczenik, 1995, s. 94.
[140] Peczenik, 1995, s. 98.

6 Analys

6.1 Finns det ett behov av en tredje tidsobestämd påföljd?

I likhet med betänkandet som har sammanfattats i kapitel tre har utredningen utifrån ett tilläggsdirektiv utrett om det bör införas en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd och oavsett inställning till införandet, lämnat förslag på hur påföljden ska utformas. Utredningen har därmed utgått från att det finns ett behov av en ny påföljd och har därför inte utrett frågan om ett behov faktiskt föreligger. Utredningen har heller inte övervägt andra alternativ såsom förändringar i de nuvarande påföljderna eller annan behandling utanför straffrätten såsom vårdinriktade påföljder eftersom detta inte omfattades av utredningens direktiv.

Införandet av ett tredje tidsobestämt straff motiveras utifrån ett förstärkt samhällsskydd och att skydda potentiella brottsoffer från återfallsförbrytare som begått allvarliga brott. Brotten ska vara ägnade att skada en annan persons liv, hälsa, frihet eller frid. Påföljden kan dessutom aktualiseras för personer som vid ett och samma tillfälle döms för flera mycket allvarliga brott ifall återfallsrisken bedöms hög. Att införa ett preventivt tidsobestämt straff som bygger på riskbaserade bedömningar som genomförs vid både huvudförhandling och frigivning menar utredningen nu är nödvändigt och legitimt i vissa kvalificerade fall. Genom betänkandet har det framkommit att den oroande brottsutveckling och den höga återfallsandelen i brott legitimerar ett införande av ett säkerhetsstraff. I denna uppsats har den föreslagna lagstiftningen tillsammans med Brås och polisens statistik satts i relation till andra länders, i ljuset av historiska återblickar och alternativa förklaringar vilket ger upphov till en annan syn än den utredningen har. Mot bakgrund av det som framkommit i uppsatsen är det därför min mening att ett tredje tidsobestämt straff inte kan motiveras utifrån vare sig den svenska brottsutvecklingen eller något annat skäl som utredningen framfört. Det förefaller därför som att utredningen delvis missuppfattat den brottsutveckling som råder och att det ställningstagande som gjorts snarare är en populistisk politisk reform än en preventiv och nödvändig åtgärd för att stärka samhällsskyddet.

Som framgått i avsnittet rörande brottsutvecklingen (se 4.1) har den totala nivån av våld i Sverige inte ökat sedan början av 1990-talet och den följer utvecklingen i andra jämförbara länder, med undantag för skjutvapenvåldet. Den svenska lagstiftningen avseende våldtäkt är annorlunda och ny varför fler våldtäkter i Sverige än andra länder har registrerats. Utifrån ett helhetsperspektiv förstås att antalet våldtäktsfall i Sverige ligger på samma nivå som i andra

länder och att grova sexualbrott i Sverige historiskt sett inte anses ha ökat. Dödligt våld har inte heller ökat när det talas om våld i nära relation, tvärtom. Idag ser man en minskning av dödligt våld i nära relation om man jämför med Sveriges tidigare antal fall. Det finns inte heller mycket som tyder på att frihetsberövande påföljder har någon större positiv effekt, varken för den enskilde som frihetsberövas eller i preventivt syfte för samhället (se avsnitt 4.2). Den kostnad som en större fängelsepopulation medför kan inte motiveras av minskad brottslighet då denna enligt forskning endast förväntas bli marginellt lägre.

Som beskrivits i kapitel två togs de tidigare tidsobestämda påföljderna som fanns i Sverige såsom internering och förvaring bort eftersom det ansågs inhumant att hållas frihetsberövad på obestämd tid. Dessutom bedömde man att återfallsrisken var svår att med säkerhet prognostisera. Svårigheterna med riskbedömningarnas felmarginal på 1900-talet verkar enligt förslaget om säkerhetsstraff inte längre kvarstå utan man menar nu att det med tillräckligt god marginal går att göra säkra riskbedömningar avseende återfall i brottslighet. Forskning på området visar dock att sannolikheten för att en person som blivit dömd för allvarlig brottslighet ska begå återfalla i likartad brottslighet ligger på mellan noll och några få procent efter ett straff på minst fyra år. Den forskning som har redogjorts för i kapitel fem visar dessutom att man inte kan mäta eller påvisa att återfallsbenägenhet eller brottslighet i sig påverkas av hur domstolen bestämmer straff eller andra typer av påföljder, varför någon avskräckande effekt inte heller vinner stöd genom evidensen.

Den återfallstatistik som presenterats tyder på att 32 procent av alla dömda inom Kriminalvården återfaller inom tre år. Samtidigt som det är den högsta återfallsfrekvensen sedan år 2010 ska påminnas om att det är en markant minskning med nästan åtta procentenheter sedan 1990-talet då återfallsnivåerna låg på 40 procent. Sett till de grövre brotten och de som frigivits från en livstidsdom är det endast nio procent som återfallit i våldsbrott varav ingen dömts för ett nytt mord. Något som dock kan tala för ett längre straff i vissa fall är Kriminalvårdens statistik avseende återfall i relation till frihetsberövandets längd. I en redogörelse år 2023 fann Kriminalvården att andelen återfall i brott inom tre år efter 2–4 månaders fängelse är 49 procent, andelen återfall vid 1,5–2 års fängelse samt vid mindre än 2 månaders fängelse är 40 procent medan återfall vid mer än 2 års fängelse är 23 procent. Att ett frihetsberövande på två år har en betydligt lägre återfallsfrekvens än ett kortare straff är intressant ur flera avseenden. Är det möjligt att argumentera för att en längre tid i fängelse ger den enskilde möjlighet att genomgå behandling och friges med bättre förutsättningar än

tidigare? Det finns mot bakgrund av det anledning att anta att ett längre frihetsberövande kan ge viss positiv effekt. Sammantaget finns det dock inte mycket som tyder på att de motiveringar som utredningen angett i betänkandet till en ny tidsobestämd påföljd är särskilt underbyggda och enligt min mening saknar de grund. Säkerhetsstraffslagen och påföljden är tänkt att träffa några få lagöverträdare i samhället som bedöms farliga och ha hög återfallsbenägenhet, men de skäl som anges för ett införande, såsom brottsutveckling och en stigande återfallsfrekvens, kan tveksamt anses legitimera ett sådant behov och införande.

Det kan konstateras att återfall i brottslighet är vanligt inom vissa brottskategorier. Generell brottsstatistik för alla typer av brott, såsom narkotikabrott eller vapenbrott, som inte omfattas av lagens tillämpningsområde, kan dock inte anses vara representativ för ett ställningstagande om ett införande av en ny tidsobestämd påföljd med utgångspunkt i återfall i allvarlig brottslighet behövs. I stället måste den särskilt allvarliga brottsstatistiken separeras från den övriga. Återfall i just allvarlig brottslighet är extremt ovanligt, som ovan nämnts i denna uppsats (se avsnitt 5.1) från noll till några procent. Vad avser brottsutvecklingen i sig är denna historiskt sett nedåtgående med undantag för skjutvapenvåld. Det dödliga våldet med skjutvapen inom den organiserade brottsligheten har ökat kraftigt det senaste åren, en situation och en grupp lagöverträdare som säkerhetsstraffet normalt sett dock inte avser att träffa sett till de exempel som tagits upp i utredningen (se avsnitt 3.3). Mot bakgrund av vilka säkerhetstrafflagen är tänkt att träffa blir därmed argument avseende brottsutvecklingen rörande skjutvapenvåld och den totala brottsligheten något missvisande.

Sammantaget kan man i stället argumentera för att ett införande snarare är ett försök till populistisk kriminalpolitik då det inte är mycket som talar för att säkerhetsstraffet utgår från en evidensbaserad kriminalpolitik, utan snarare en ideologisk. Det är tydligt att det finns situationer där samhällsskyddet kan behöva stärkas och att förslaget på säkerhetsstraff kan komma att skydda potentiella brottsoffer. Denna typ av förslag bottnar dock inte i ett nytt behov eller en ny oroande brottsutveckling som måste stävjas. I stället kan det argumenteras för att synen på brottsoffer och samhällsskydd anses behöva större plats i kriminaldebatten, vilket för många kan vara ett välkommet förslag. Reformen riskerar dock att vara oförenlig med andra grundläggande värderingar som dagens svenska straffsystem vilar på, vilket jag återkommer till under den andra delen av analysen. Klart är åtminstone att den totala våldsnivån inte ökat sedan år 1990, att återfallsfrekvensen i allvarlig brottslighet är nästintill obefintlig och att återfall rent generellt varit högre i Sverige tidigare i historien. De skäl som betänkandet angett för ett

införande legitimerar därför inte ett behov av en ny frihetsberövande tidsobestämd påföljd, utan tvärtom. I likhet med mitt eget resonemang har dessutom två av experterna i utredningen valt att inte stå bakom förslaget om säkerhetsstraff, då de ansett att varken brottsutvecklingen eller ett förstärkt behov av samhällsskydd motiverar ett införande utifrån de rättsstatliga inskränkningar som påföljden förväntas medföra.

En särskilt intressant aspekt sett till de tidigare tidsobestämda påföljderna (se 2.1 om internering och förvaring) är att de argument som användes vid dessa påföljders upphävande är snarlik den kritik som säkerhetsstraffet kan väntas motta. Kritiken bestod i att en lagstiftning som endast träffar några få lagöverträdare inte anses ändamålsenligt, att det är osäkert och svårt att prognostisera återfallsrisken och att det är inhumant med tidsobestämda straff rent generellt. Propositionen (se prop. 1981:76) till de tidigare tidsobestämda påföljdernas upphävande belyser med andra ord precis samma svårigheter som återfinns i 2024 års SOU om införande. Att argumentera för att säkerhetsstraffet är särskilt annorlunda än de tidigare påföljderna internering och förvaring är i min mening inte helt sant. Tvärtom är säkerhetsstraffet likt de tidigare påföljderna med skillnaden att påföljden har förtäckts i ett nytt namn. Enligt min uppfattning gör det dock ingen större skillnad vad utredningen väljer att kalla det eftersom problematiken och svårigheterna med det nya säkerhetsstraffet som påföljd omöjligt kan förtäckas eller förkläs genom en ny benämning.

Att rent strikt besvara frågan om det finns ett behov av att skydda samhället och potentiellt utsatta grupper kan dock inte annat än besvaras jakande. Det våld som finns i samhället som drabbar kvinnor i nära relationer, barn i utsatta situationer och samhället som aktör rent ekonomiskt får många negativa konsekvenser. Lagstiftning som skyddar dessa grupper och samhället i stort kan därför aldrig sägas vara helt onödig. Det finns ett stort behov av att höja den allmänna trygghetsnivån i Sverige, särskilt med hänsyn till den brottsutveckling som rör den organiserade brottsligheten. Behovet av att skydda samhället mot de lagöverträdare och återfallsförbrytare som betänkandet vill kan dock inte motiveras utifrån ett nytt behov av skydd. Det skydd som föreslås handlar mer om en annan ideologisk syn på brottsoffer och förövare. Det behov som det talas om kan därmed inte anses vara nytt på något sätt. Det har sett till brottsutvecklingen således minskat i takt med att brottsligheten förändrats genom andra lagstiftnings- och preventiva åtgärder. Det behov som finns måste därmed ställas i proportion till vilken funktion och effekt som straffet kan komma att få. Dessutom måste en övervägning göras för de nackdelar som en tidsobestämd preventiv påföljd kan få för den enskilde.

Är behovet, trots att det är lägre än det någonsin varit, så stort att det ändå kan anses proportionerligt att införa det? Mot bakgrund av vad som redovisats i denna uppsats, kan det enligt min uppfattning inte anses finnas ett sådant behov och därmed inte heller nog starka skäl för ett införande.

6.2 Förväntas förslaget om säkerhetsstraff uppfylla kravet på rättssäkerhet?

Säkerhetsstraffets utformning innebär att en person som dömts till påföljden inte alltid kommer att friges när denne har verkställt sitt straff i fängelse utifrån brottets straffvärde. Om det anses finnas en risk för återfall i allvarlig brottslighet fortsätter frihetsberövandet tills risken bedöms annorlunda. Den dömde kan därmed komma att förbli frihetsberövad utifrån ett eventuellt framtida handlande eller risk för allvarlig brottslighet. Det innebär i praktiken att en person straffas både för de otillåtna gärningar som begåtts, dvs. det faktiska brottet, samt för de framåtriktade gärningar som förväntas begås, brott som ännu inte inträffat. Det preventiva och fortsatta frihetsberövandet utgår endast ifrån den riskbedömning som görs, i denna ingår dels den enkla bedömningen av rätten i samband med att säkerhetsstraffet döms ut vid huvudförhandlingen, dels den riskbedömning av RMV i samband med frigivning. Bedöms risken som för hög för återfall i brott efter att minimitiden passerat förlängs den tills maximitiden avtjänats. Därefter kan frihetsberövandet förlängas ytterligare med tre år i taget, vilket potentiellt kan betyda att en person hålls inlåst under många år.

I betänkandet har utredningen särskilt framfört att utformningen av straffet ska vara tydligt och att det ska vara förutsägbart vilka som kan dömas till påföljden. Utifrån förslaget till säkerhetsstrafflagen kan det inledningsvis konstateras att det är tydligt i vilka situationer påföljden kan bli aktuell, d.v.s. i återfallssituationer och flerbrottsfall, och det står därmed klart när domstolen har möjlighet att döma ut straffet. Det är på samma sätt tydligt hur länge en person inledningsvis kommer att vara frihetsberövad för att avtjäna straffet genom tidsramen med minimi- och maximitider samt hur frigivning blir aktuellt. Ur det avseendet är säkerhetsstraffet initialt förutsägbart genom dess utformning och tillämpning. De situationer som aktualiserar lagen är därigenom tämligen tydliga. Sett till det inledande förfarandet vid tiden för domen och påföljdens utdömande finns därmed formell rättssäkerhet i vissa avseenden.

Den formella rättssäkerheten kan dock ifrågasättas då säkerhetsstraffet döms ut redan vid huvudförhandling om det finns omständigheter som talar för att den dömde kan komma att återfalla i allvarlig brottslighet. Vid domtillfället finns dock inget absolut krav på någon riskbedömning utan domstolen inhämtar ett underlag om de önskar. Slutligen är det dock rätten själv som ansvarar för att bedöma om omständigheterna för att döma ut ett säkerhetsstraff är uppfyllda. Ett förfarande där domstolen först gör en egen riskbedömning och sedan om de önskar kan inhämta en särskild riskutredning menar jag är starkt ifrågasättbart med hänsyn till den formella rättssäkerheten. Lagstiftningens utformning kan aldrig bli helt förutsebar mot bakgrund av att riskbedömningars utfall och dess träffsäkerhet varierar, särskilt i de fall då rätten själva gör bedömningen utan någon medicinsk expertis. Rent generellt kan ett tidsobestämt straff i sig aldrig medföra full förutsebarhet, trots att beslutet är fattat med stöd av lag och att det är klart i vilka fall som straffet kan aktualiseras. Ett tidsobestämt straff är utifrån dess karaktär alltid oförutsägbart och därmed inhumant för den enskilde, vilket konstaterades redan vid OmvL:s införande.

Genom säkerhetsstraffets utformning inträder det oförutsägbara momentet främst direkt i tiden då minimistraffet har avtjänats då en person kan fortsätta att vara frihetsberövad tills dess att maximistraffet inträder, därefter återigen då straffet kan komma att förlängas kontinuerligt med tre år i taget så länge som återfallsrisken bedöms vara för hög. Denna osäkerhet inskränker den enskildes rätt till frihet och en rättvis rättegång om frihetsberövandet saknar legitim grund och skyddsintresse. Detta medför att balanseringen som upprätthåller materiell rättssäkerhet, mellan den myndighetsutövning som sker med stöd i lag och de etiska överväganden avseende den dömdes rättigheter inte är särskilt tydlig eller balanserad. I detta fall väger i stället lagens skyddsintresse i form av samhällsskydd och brottsofferperspektiv tyngre än rättsstatliga grundvärderingar såsom rättssäkerhet.

Vidare menar jag att materiell rättssäkerhet inte kan anses finnas i en lagstiftning där de grundläggande värderingarna innebär att var tredje till var fjärde person av tio hålls inlåst på felaktiga grunder. Den lagstiftning som föreslås för säkerhetsstraffet är tydlig i viss mån och det ger intrycket av att det inte ska vara en symbolisk eller normativ lagstiftning. Tvärtom, en lagstiftning som ska skapa förändring och skydd i samhället. Frågan är om de beslut och den myndighetsutövning som kan komma att ske utifrån säkerhetsstrafflagen någonsin kan anses rättssäker och ge domstolen möjlighet att uppfylla kraven på rättssäkerhet? Mot bakgrund av det som visats i uppsatsen om påföljdsbestämningarnas betydelse för brottsutveckling och

riskbedömningarnas felmarginaler (se 4.2 och 5.2) är det min uppfattning att det troligtvis inte är möjligt. I ett idealsamhälle av rättssäkerhet där lagen är så etiskt gjord att den formella rättssäkerheten, med andra ord utformningen och hanteringen av rättssystemet, medför den materiella, skulle en lag som säkerhetsstrafflagen inte kunna anses vara utformad på ett sätt som är förenlig med kraven på rättssäkerhet. I stället finns det stora felkällor och risker som tenderar att göra myndighetsutövningen olika för olika individer och oförutsägbar på individnivå. I synnerhet skapar det osäkerhet när den enda möjlighet till frigivning baseras på återfallsrisken och den riskbedömning som görs, något som inte kan mätas med hög tillförlitlighet.

Att ta hänsyn till legitima intressen såsom skydd för samhället och brottsofferperspektiv skapar dock till viss del materiell rättssäkerhet genom att lagstiftningen utgår ifrån att även ta hänsyn till etik och värderingar. Hur långt denna materiella rättssäkerhet kan sträcka sig om det underminerar andra intressen såsom den dömdes rätt till frihet och en rättvis rättegång är ett svårt övervägande. Det faktum att den som döms till en tidsobestämd frihetsberövande påföljd inte bara straffas för de brott som begåtts utan dessutom för sitt möjliga framtida handlande gör att det bör ställas särskilt höga krav på att kriterierna, både vid påföljdsbestämmande och vid frigivningsprövningen, är rättvisa, klara och precisa. Att det har konstaterats att påföljden döms ut i preventivt syfte och att frihetsberövandet pågår så länge som återfallsrisken bedöms hög ställer därför desto högre krav på riskbedömningen, vilket är det mest centrala för att kravet på rättssäkerhet ska vara uppfyllt. De riskbedömningar som görs är det som är helt avgörande för huruvida en person kan förbli frihetsberövad eller om denne kan försättas på fri fot. Att bedömningarna som görs är förutsägbara, lika för alla och att den dömde kan lita på lagstiftningen, rättskipningen och myndighetsutövningen är därför en grundläggande förutsättning.

Enligt Zila ska dessutom den materiella rättssäkerheten fungera som ett skyddsnät för lagstiftningen och att tillämpningen ska upprätthålla denna i praktiken. Hanteringen och den praktiska tillämpningen är därmed central. I det fall där risk för återfall i brott används som enskilt kriterium för ett fortsatt frihetsberövande har det visats att det är mellan 25–30 personer av 100 dömda som hålls inlåsta på felaktiga antaganden utifrån den felmarginal som finns vid riskbedömningar (se 5.2). I en rapport som sammanfattats ovan i samma nämnda kapitel fann man att det blev fel i vart tredje eller fjärde fall av tio, en förbättring om man jämför med tidigare statistik då det blev fel i två av tre fall. Jag kan också konstatera att det står klart att det inte alls går att göra tillförlitliga riskbedömningar avseende kvinnors återfallsrisk och vissa etniska

gruppers. Dessutom finns forskning som visat att felbedömningarna främst drabbar människor från minoritetsgrupper och de med annan etnisk bakgrund. En lagstiftning som utgår ifrån att det anses legitimt att frihetsberöva personer på obestämd tid genom riskbedömningar med stora felmarginaler och låg träffsäkerhet kan därmed i min mening inte vara förenlig med kraven på rättssäkerhet och de principer som finns i en rättsstat, om än för ett så viktigt intresse som samhällsskyddet. Även om lagen om säkerhetsstraff är neutralt utformad gör riskbedömningarnas användande att regleringen blir rättsosäker och godtycklig. Forskning visar tydligt att det tenderar att förstärka samhällets ojämlikheter då en stor del av befolkningen med annan etnisk bakgrund riskerar att drabbas hårdare vid prövningen avseende återfallsrisken. Jag kan därför, precis som de skiljaktiga experterna i utredningen, inte ställa mig bakom förslaget om säkerhetsstraff då det riskerar att inte bara försvaga rättssäkerheten i Sverige utan dessutom att förstärka den polarisering som finns mellan olika grupper i samhället där vissa drabbas hårdare än andra.

De länder som haft liknande system, som redogjorts för i uppsatsen, har dessutom mottagit kritik och behövt ändrats, såsom i det tyska systemet. I vissa fall, såsom i England och Wales, togs systemet helt bort då det visats att tillämpningen inte varit enhetlig, att riskbedömningarna saknat tillförlitlighet och att människor frihetsberövats under mycket lång tid. Det finns därför skäl att anta, trots att det svenska förslaget om säkerhetsstraff är något annorlunda, att även den svenska tillämpningen kommer att möta liknande hinder och kritik då en tidsobestämd frihetsberövande påföljd rent generellt inskränker flera principer i en rättsstat. En positiv aspekt, som dock bör poängteras är att utredningen till synes har tagit hänsyn till den kritik som getts av Europadomstolen i fallet M. mot Tyskland. Mot bakgrund av det som Europadomstolen angett i fallet avseende krav på kausalt samband mellan dom och påföljd samt att risk/farlighetsbedömningar görs av en oberoende aktör med medicinsk expertis (se vidare i 3.4.4) är det min uppfattning att den föreslagna konstruktionen av säkerhetsstraffet svarar väl mot de krav som finns enligt art. 5 i EKMR såväl som den praxis som följer avseende tidsobestämda straff från Europadomstolen.

Sammantaget måste dock frågan ifall förslaget om säkerhetsstraffets utformning och tillämpning kan förväntas uppnå de krav som finns på rättssäkerhet i en rättsstat besvaras nekande. Utifrån den forskning som finns gällande riskbedömningar för återfall i våldsbrott får det anses utrett att det inte bör användas självständigt vid påföljdsbestämmande eller frigivning såsom det föreslås i utredningen. Det är därför min uppfattning att säkerhetsstraffets införande

skulle försvaga rättssäkerheten i den rättsstat som Sverige förväntas vara. Även om ny kunskap och studier konstant förbättrar de metoder som används kvarstår många av de svårigheter som finns med att förutspå framtida handlande, särskilt på ett individuellt plan. Av etiska skäl kan därför inte riskbedömningar utifrån deras stora felmarginal anses vara rättssäkert att använda, vilket är ett skäl som starkt talar emot ett införande av ett säkerhetsstraff.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1980/81:76 om interneringspåföljdens avskaffande och straffet för grovt narkotikabrott m.m.

Prop. 1984/85:32 om riktlinjer för det framtida arbetet mot organiserad brottslighet m.m.

Prop. 1990/91:58 om psykiatrisk tvångsvård m.m.

Prop. 2005/2006:35 Lag om omvandling av fängelse på livstid

Prop. 2023/24:1 utgiftsområde 4 Rättsväsendet

Statens offentliga utredningar

SOU 1986:14 Påföljd för brott – om straffskalor, påföljdsval, straffmätning och villkorlig dom m.m.

SOU 2002:26 Frigivning från livstidsstraff

SOU 2024:48 Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen

Direktiv

Dir. 2023:74 Tilläggsdirektiv till utredning om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott

Departementsserier

Ds Ju 1979:5 – PM om internering

Rättspraxis

Avgöranden från Högsta domstolen

NJA 2008 s. 579 I-III

NJA 2011 s. 872

Avgöranden från Europadomstolen

M mot Tyskland 2009/2010

Litteratur

Böcker

Asp, Petter, Ulväng Magnus, Jareborg, Nils, *Kriminalrättens grunder*, andra upplagan, Iustus, Uppsala, 2013.

Asp, Petter, Ulväng, Magnus, *Straffrätt – En kortfattad översikt*, andra upplagan, Iustus, Uppsala, 2019.

Elholm, Thomas, Madsen, Lund, Lasse, Rahbake, Hanne, Rön Jens, *Kommenteret strafflov,* tolfte upplagan, Jurist- og Ekonomiförbundets forlag, 2023.

Granström Görel, Mannelqvist Ruth, *Brottsoffer: Rättsliga perspektiv*, andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2021.

Grönwall, Lars, Holgersson, Leif, Idarsson, Bertil, *Psykiatrin, tvånget och lagen: en lagkommentar i historisk belysning*, åttonde upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2023.

Kleineman, Jan, *Rättsdogmatisk metod*, i Nääv, Maria, Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018, s. 21–47.

Matningsdal, Magnus, Bratholm, Anders, (red.), Straffeloven. Kommentarautgave, Almindelige bestemmelser, del 1, andra upplagan, Universitetsforlaget, 2003.

Peczenik, Alexander, *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Norstedts juridik, Stockholm, 1995.

Rostami, Amir, Sarnecki, Jerzy, (red.), *Det svenska tillståndet: en antologi om brottsutvecklingen i Sverige*, Studentlitteratur, Lund, 2022.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, fjärde upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2018.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, femte upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2021.

Sarnecki, Jerzy, Carlsson, Christoffer, *Introduktion till kriminologi, brottslighetens omfattning karaktär och orsaker*, Volym I, andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2020.

Sarnecki, Jerzy, Carlsson, Christoffer, *Introduktion till kriminologi, straff och prevention,* Volym II, andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2021.

Sarnecki, Jerzy, Carlsson, Christoffer, *Brottsligheten och samhället*, tredje upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2022.

Svensk juristtidning

Zila, Josef, *Om rättssäkerhet*, SvJT, 1990, s. 284–305.

Övriga källor

Svenska myndighetsrapporter

Brå, *Nytt straffsystem, idéer och förslag*, Liber Förlag, Stockholm, 1977.

Brå, *2017 Återfall i brott - slutlig statistik,* 2024. https://bra.se/download/18.5169119918fa43c06dc5b1e/1717141914563/Statistikrapport_aterfall_slutl_2017.pdf

Brå, *Den nya samtyckeslagen i praktiken*, 2020. https://bra.se/download/18.7d27ebd916ea64de5306522c/1614334749612/2020_6_Den_nya_samtyckeslagen_i_praktiken.pdf

Brå, *Dödligt våld i Sverige sedan 1990 – omfattning, utveckling och karaktär, Rapport 2024:6*, 2024.
https://bra.se/download/18.5c4e55aa18f37aae68529c8/1715781927355/2024_6_Doldigt-vald-i-Sverige-sedan-1990.pdf

Haggård, Ulrika, *Livstidsdömda – en kohortstudie av livstidsdömda under åren 1965–2007 med fokus på risk-och skyddsfaktorer för intrainstitutionellt våld samt återfall i brott efter frigivning,* Kriminalvården*,* 2010.
https://www.kriminalvarden.se/globalassets/publikationer/forskningsrapporter/livstidsdomdap df

Kriminalvården, *Kriminalvård och statistik 2022*, 2022.
https://www.kriminalvarden.se/globalassets/forskning_statistik/kos-2022-kriminalvard-och-statistik.pdf.

Kriminalvården, *Kort om riskbedömning av klienter,* 2023.
https://www.kriminalvarden.se/globalassets/publikationer/forskningsrapporter/kort-om-riskbedomning-av-klienter.pdf

Kriminalvården, *Kriminalvård och statistik* 2023, 2023.
https://www.kriminalvarden.se/globalassets/forskning_statistik/kos-2023---kriminalvard-och-statistik.pdf

Rättsmedicinalverket, *Omvandling av livstidsstraff,* 2008.
https://www.rmv.se/wp-content/uploads/livstidsstraff_riskutredning-rp.pdf

Studier och rapporter

Elholm, Thomas, Baumbach, Trine, *Strafferettens almindelige del: Det straffrättslige ansvar,* Nordisk tidskrift för Kriminalvetenskap (Kriminalvidenskab), 2020.
https://tidsskrift.dk/NTfK/article/view/128537/174584

HM Inspectorate of Prisons, *Unintended consequences: Finding a way forward for prisoners serving sentences of imprisonment for public protection – a thematic review,* 2016. https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprisons/wp-content/uploads/sites/4/2016/11/Unintended-consequences-Web-2016.pdf

Johansen, Berit, Appleton, Catherine, Whittington, Richard, Dahl, Hilde, *Forvaring as the ultimate penalty in Norway: some recidivism rates,* Forensic Science International: Mind and Law 3, 2022. https://www.researchgate.net/publication/366341715_Forvaring_as_the_ultimate_penalty_in_Norway_Some_recidivism_rates

Kriminalforsorgen*, Kriminalforsorgens Statistik 2021*, Köpenhamn, 2022. https://kriminalforsorgen.dk/wp-content/uploads/2022/12/kriminalforsorgen-statistik-2021-aa.pdf

Norges offentliga utredning (NOU) 1990:5 *Straffrettslige utilregnelighetsregler og saerreakjoner.* https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2007091904028

Ogonah Maya m.fl., *Violence risk assessment instruments in forensic psychiatric populations: a systematic review and meta-analysis*, Lancet Psychiatry, Elsevier Ltd, 2023. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/37739584/

Prison reform trust, *Long-term prisoners: the facts – England and Wales*, 2021. https://prisonreformtrust.org.uk/wp-content/uploads/2021/10/Long-term-prisoners_the-facts_2021.pdf

Sivak, Lenka, Forsman, Jonas, Masterman, Thomas, *Duration of forensic psychiatric care and subsequent criminal recidivism in individuals sentenced in Sweden between 2009 and 2019.* Frontiers in psychiatry, 2023. https://www.frontiersin.org/journals/psychiatry/articles/10.3389/fpsyt.2023.1129993/full

Villettaz, Patrice, Gillieron, Gwladys, Martin, Killias, *The Effects on Re-offending of Custodial vs. Non-custodial Sanctions: An Updated Systematic Review of the State of Knowledge*, 2015.

https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.4073/csr.2015.1

Övrigt

BPB," Strafgefangene und Sicherungsverwahrte", 2021.
https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61800/strafgefangene-und-sicherungsverwahrte/

Karlsson, Mirjam, "Vägen till frihet, En utredning om Jackie Arklövs ansökningar om omvandling av fängelse på livstid till ett tidsbestämt straff", Umeå Universitet, 2024.

Karolinska institutet, "Dömd till vård – straff eller möjlighet", 2023.
https://nyheter.ki.se/domd-till-vard-straff-eller-mojlighet

Prison reform trust "Imprisonment for Public Protection", 2024.
https://prisonreformtrust.org.uk/project/imprisonment-for-public-protection-ipp/

Retsinformation, "Bekendtgørelse nr 416 af 9. april 2015 om behandlingen af sager om prøveudskrivning af forvaringsdømte", 2015.
https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2015/416

RMV, "Riskutredning", 2024.
https://www.rmv.se/verksamheter/rattspsykiatri/riskutredning/

Sentencing counsil UK, "Life sentences", 2024.
https://www.sentencingcouncil.org.uk/sentencing-and-the-council/types-of-sentence/life-sentences/

SVT, "Fler mördare släpps ut - men straffen har blivit längre", 2017.
https://www.svt.se/nyheter/lokalt/orebro/manga-mordare-slapps-ut

TF Kriminalvård, "Fyll fängelserna – Debatt av Tham", 2023.
https://www.tfkriminalvard.se/debatt/5372/