

Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet

Remissvar på SOU 2017:61, Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott

Sammanfattning

Sammanfattning av Kriminologiska institutionens ställningstaganden.

- Institutionens instämmer i utredningens förslag att risk för återfall i allvarlig brottslighet inte bör utgöra skäl mot villkorlig frigivning.
- Institutionen avvisar en eventuell reglering som innebär att risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag kan utgöra skäl mot villkorlig frigivning.
- Institutionen avvisar förslaget om elektronisk fotboja som medel för att kontrollera regelefterlevnad under villkorlig frigivning.
- Institutionen ifrågasätter den brottspreventiva effekten av de återfallsförebyggande åtgärderna efter den villkorliga frigivningen som utredningen föreslår.
- Institutionen avvisar att den ev. nya regleringen av villkorlig frigivning ska gälla retroaktivt.

Risk för återfall i allvarlig brottslighet bör inte utgöra skäl mot villkorlig frigivning

Utredningen argumenterar väl mot att villkorlig frigivning görs fakultativ. En förutsättning för att återfall ska kunna förhindras genom förlängd fängelsevistelse som förväntas ge ökad incapacitering är att de återfallsbenägna kan prediceras. I en pedagogisk beskrivning visar utredningen att återfallen i allvarlig brottslighet ligger mellan noll och fyra procent. Förutom prediktionsinstrumentens generellt ringa förmåga, pekar just den mycket låga återfallsfrekvensen på svårigheterna.

Utredningen ger också ytterligare goda skäl mot uppskjuten villkorlig frigivning. Rättsosäkerheten ökar, tillskottet i incapacitering blir marginellt, fängelsevistelse i sig är negativt för återanpassning, och risken för återfall i brott i allmänhet skjuts bara upp till tiden närmast efter frigivningen som alltid är den mest kritiska.

Institutionen delar utredningens argument och avvisar därför förslaget om uppskjuten villkorlig frigivning.

Förslag till en eventuell reglering av villkorlig frigivning för att minska risken för återfall i brottslighet av allvarligt slag

Utredningen skulle, enligt direktiven, oavsett ställningstagande i sak föreslå en reglering av den villkorliga frigivning som ger utrymme för förlängning av fängelsevistelsen. Argumenteringen blir här märklig, då förslaget redan tydligt avvisats. Direktiven kan dock ses som ett av flera exempel under senare tid på hur expertbedömningar skjuts åt sidan till förmån för politiska överväganden i kriminalpolitiken.

Utredningens förslag är att den villkorliga frigivningen efter en riskbedömning av Rättsmedicinalverket ska kunna skjutas upp med sex månader i taget. Förslaget avser endast långtidsdömda och deras risk att återfalla i allvarlig brottslighet. Förutom de skäl som utredningen alltså framfört mot en fakultativ villkorlig frigivning, kan ytterligare skäl anföras mot den modell som föreslagits.

En förlängning av tiden i fängelse med minst sex månader innebär en tid i fängelse som är betydligt längre än den genomsnittliga tiden för ett fängelsestraff utdömt i svensk domstol. Ett sådant straff ges i en offentlig process, där den åtalade har en försvarsadvokat och där professionella domare och nämndemän sedan fattar beslut om straffet. Med det förslag som nu läggs fram ska denna process och kompetens ersättas av en bedömning utförd av kriminalvårdstjänstemän.

En riskbedömning kommer att bli godtycklig och äventyra rättssäkerheten. Antalet falska positiva måste med nödvändighet bli mycket stort, dvs. personer som inte kommer att återfalla i allvarlig brottslighet kommer att ges förlängd tid i fängelse. I praktiken återinförs de tidsbestämda påföljderna. Sådana påföljder, förvaring, internering och ungdomsfängelse, har succesivt avskaffats sedan brottsbalkens införande.

I argumenteringen för förlängd tid i fängelse finns också motiv som skulle kunna innebära ett tydligt brott med de principer som gäller för fängelsestraff. I utredningen anförts: "Den ytterligare tiden i anstalt bör vara så pass lång att det, i vart fall teoretiskt sett, finns möjlighet till behandlingsinsatser för att hantera risker" (s. 17). Genom prop. 1987/88:120 ersattes behandlingsprincipen med straffvärde som grund för påföljdsval och straffmätning. I propositionen uttalades samtidigt tydligt att fängelse inte får berättigas med hänvisning till behandlingsbehov.

Utredningen gör en försiktig uppskattning av kostnaderna för förslaget att skjuta upp den villkorliga frigivningen. Beloppet, exkl. kostnader för riskbedömningarna, hamnar på 127 milj. kr. Detta kan jämföras med det totala belopp som av Brottsoffermyndigheten 2015 betalades ut i brottsskadeersättning, 97 milj. kr. Varje utgift för en utvidgad användning av fängelse måste vägas mot hur medlen skulle kunna användas alternativt i brottsförebyggande eller skadereducerande syfte.

Institutionen avvisar en eventuell reglering som innebär att risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag ska kunna utgöra skäl för uppskjuten villkorlig frigivning.

Elektronisk fotboja ska kunna användas som medel för att kontrollera regelefterlevnad under villkorlig frigivning

Utredningen föreslår att elektronisk fotboja ska kunna användas för att kontrollera regelefterlevnaden under den villkorliga frigivningen. Detta kan innebära att den villkorligt frigivne begränsas till vissa områden som inte får lämnas på minst ett år. I en annan aktuell utredning, *Nya ungdomspåföljder* (Ds 2017:25), finns liknande förslag. Detta är exempel på olika försök att införa ett instrument för kontroll av regelefterlevnad som faktiskt är ett fängelsestraff. Fängelse är ett frihetsberövande som kan verkställas i anstalt eller genom elektronisk övervakning.

Utredningen är medveten om detta problem, och anstränger sig därför för att ge argument varför förslaget inte ska liknas vid fängelse. Områdesrestriktionerna ska, enligt utredningen, vara betydligt mindre. Olika exempel ges också på att sådan kontroll, som inte är ett fängelsestraff, redan förekommer. De gäller dock alla med ett undantag kontroll under eller i omedelbar anslutning till ett fängelsestraff som i samband med permission eller utslussning. Undantaget gäller överträdelse vid kontaktförbud. Elektronisk övervakning ges dock här först efter flera överträdelser av lagen om kontaktförbud och används mycket sällan.

Institutionen avvisar förslaget om elektronisk fotboja som medel för att kontrollera regelefterlevnad under villkorlig frigivning.

Det återfallsförebyggande arbetet under den villkorliga frigivningens kan förväntas leda till en minskning av återfallen

Utredningen avslutas med förhoppningen att den ökade kontrollen under den villkorliga frigivningen på sikt ska resultera i en minskad andel återfall i brott. Det är svårt att tänka sig detta, och någon empiri som skulle kunna göra detta troligt presenteras inte. Någon särskild genomgång av effekten av tidigare kontrollåtgärder under den villkorliga frigivningen görs inte. Reglerna för villkorlig frigivning har sedan brottsbalken infördes ändrats tio gånger (s. 69). Olika varianter har alltså visat sig vara otillfredsställande. Redan detta talar för att en enkel modell med obligatorisk villkorlig frigivning, där nya brott under den villkorliga delen av domstolen kan vägas in i bedömningen av nästa straff, är att föredra.

Återfallen som steg kraftigt under decennierna efter andra världskriget går nu sedan flera år tillbaka. De processer som styr debut och återfall i brott är långsiktiga och påverkas i mycket ringa grad av kontrollåtgärder under den villkorliga frigivningen. En skärpning av regelefterlevnaden med återintagning i anstalt riskerar däremot att få tydligt negativ effekt.

Den mycket kraftiga ökningen av fängelsepopulationen i USA sedan 1970-talet var delvis ett resultat av ett sådant skärpt regelsystem.

Institutionen ifrågasätter den brottspreventiva effekten av de återfallsförebyggande åtgärder efter den villkorliga frigivningen som utredningen antar.

Förslagen om nya regler för villkorlig frigivning ska gälla retroaktivt

Utredningen tar i avsnittet om övergångsbestämmelser (s. 278 f.) upp regeringsformens förbud mot retroaktiv strafflagstiftning. Detta förbud anses dock inte gälla verkställigheten av straff. Institutionen har i detta remissvar hävdats att förslaget om en fördröjd villkorlig frigivning i praktiken innebär att fängelsestraffet förlängs. Även användningen av elektronisk boja för att kontrollera regelefterlevnaden kan betraktas som ett förlängt fängelsestraff.

Utredningens förslag vad gäller de nya bestämmelsernas tillbakasyftande verkan är inte helt tydliga. Det bör klart framgå att förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning även ska gälla om fakultativ villkorlig frigivning och elektronisk övervakning under övervakningstiden skulle införas.

Institutionen avvisar tanken på retroaktiv lagstiftning.

Remissvaret har sammanställts av professor emeritus Henrik Tham.

Beslut om detta remissvar har fattats av styrelsen för Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet den 13 september 2017.

Tove Pettersson, prefekt