

Dnr Ju2024/01558

Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER SOU 2024:48 ETT ÄNDAMÅLSENLIGT SAMHÄLLSSKYDD – VISSA REFORMER AV STRAFF- OCH STRAFFVERKSTÄLLIGHETSLAGEN

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders har ombetts lämna synpunkter på rubricerat betänkande.

Civil Rights Defenders ser positivt på flera av de avvägningar som gjorts i utredningen och flera av de slutsatser som utredningen kommit fram till, särskilt gällande de förslag som utredningen inte förespråkar, men likväl ålagts att presentera/lämna. Vi ser i dessa fall en eftersträvan mot att intagna ska få en bra möjlighet att kunna rehabiliteras och komma tillbaka in i samhället. Att bekämpa brott och öka tryggheten i samhället är viktiga mål som Civil Rights Defenders stödjer. Det är även en rättighetsfråga. För att lagändringar som inskränker den enskildes rättigheter ska anses vara proportionerliga krävs ett tydligt stöd för att det är en effektiv åtgärd för att uppnå syftet med lagstiftningen. Vi anser dock att några av utredningens förslag varken har stöd från forskning och erfarenhet eller kan anses vara effektiva och ändamålsenliga.

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd.
- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att förlänga prøvotiden till ett minimum om 2 år.
- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om en presumtion för övervakning under prøvotid.
- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att straffet vid återfallsbrott ska kunna höjas med 6 år utöver maximistraffet i stället för nuvarande 4 år.
- Civil Rights Defenders avstyrker det alternativa förslaget till ytterligare vistelseförbud inom påföljdssystemet.

- Civil Rights Defenders avstyrker det alternativa förslaget om en omvänd presumtion som innebär att villkorlig frigivning endast får beviljas vid särskilda skäl och efter tre fjärdedelar.
- Civil Rights Defenders avstyrker det alternativa förslaget om att även den som frigges när hela straffet är avtjänat ska få ett års prøvotid under vilken han eller hon kan ställas under övervakning.
- Civil Rights Defenders avstyrker det alternativa förslaget att rätten till permission inskränks för de dömda som har kopplingar till en kriminell gruppering.
- Civil Rights Defenders avstyrker att en ny brottstyp – rymning ska införas i brottsbalken.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang i ljuset av Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. Civil Rights Defenders ha endast kommenterat de delar av utredningen där vi har synpunkter.

Civil Rights Defenders anser att det är nödvändigt för Sverige att minska brottsligheten, särskilt bland unga lagöverträdare och vad gäller upprepad brottslighet. Det är dock av avgörande betydelse att åtgärder är effektiva, proportionerliga och aldrig går utöver vad som är nödvändigt. En sådan omgripande förändring av straffsystemet som i alla led verkar för hårdare straff måste föregås av noggranna övervägningar och utredningar som talar för effektiviteten med en sådan förändring, i förhållande till andra, mindre inskränkande, alternativ. Det är dessutom av största vikt att se till att frihetsberövade personer ska få sina grundläggande fri- och rättigheter tillgodosedda. Som utredningen konstaterar så har brottsutvecklingen drivit på den kriminalpolitiska debatten och lett till strängare straff under en längre tid. Den allmänna repressionsnivån har ökat och dessa genomförda förändringar har inte utvärderats. Civil Rights Defenders manar därför till återhållsamhet med ytterligare ökning av repressionsnivån. Civil Rights Defenders vill även understryka vikten av att det görs en sammantagen analys av den kumulerade effekten som de senaste årens straffskärpningar och andra ändringar på straffrättens område kan få för mänskliga fri- och rättigheter.

Flertalet av förslagen utgör en inskränkning av rättigheter, och således ställs höga krav på proportionalitet. Vi bedömer att flertalet av de föreslagna åtgärderna i bästa fall kommer att vara verkningslösa för syftet att minska brottsligheten och öka tryggheten, och i värsta fall kontraproduktiva, vilket utredningen till viss del även visar. Civil Rights Defenders vill därför särskilt understryka vikten av att de förslag som utredningen inte förespråkar, men avseende vilka utredningen oavsett ställningstagande ombetts lämna författningsförslag, inte tas vidare.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

9 Förslag till en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd.

Civil Rights Defenders är djupt kritiska mot förslaget att införa en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd. Rätten till frihet och säkerhet är en grundpelare i ett demokratiskt samhälle, vilket stadgas i bland annat Europakonventionen samt genom Europadomstolens praxis.² Frihetsberövande är en av de mest långtgående åtgärderna som en stat kan vidta mot en individ. Det räcker därför inte att ett frihetsberövande sker i enlighet med nationell lagstiftning, utan den nationella lagstiftningen i sig måste vara i förenlighet med Sveriges internationella åtaganden. Det innebär bland annat att förutsättningarna för frihetsberövande enligt nationell lagstiftning måste vara tydligt definierade och att lagen är förutsebar vad gäller dess tillämpning. Detta för att enskilda ska skyddas mot godtyckligt frihetsberövande.

Civil Rights Defenders menar att denna typ av fängelsestraff på obestämd tid utgör en oproportionerlig inskränkning av individens rätt till frihet. Förslaget öppnar upp för godtyckliga beslut och medför minskad förutsebarhet. Förslaget innebär dessutom en möjlighet att frihetsberöva någon, inte bara för att denne ska sona för sitt brott, utan också i preventivt syfte. Något som är svårförenligt med principen om att den dömda ska få ett straff som är proportionerligt i förhållande till det brott som hen har begått. Särskilt problematiskt är förslaget mot bakgrund av de osäkerheter som är förknippade med riskbedömningar avseende återfall.

Innan påföljden bestäms till säkerhetsstraff ska rätten enligt förslaget ha möjlighet att inhämta en särskild utredning med utlåtande om återfallsrisken. Enligt förslaget ska domstolen även inhämta en sådan riskbedömning då frågan om förlängning av säkerhetsstraffet ska prövas. Utredningen har dock konstaterat att forskning visar på att riskbedömningar är förenade med stora felmarginaler och osäkerheter, fram för allt i de situationer då återfallsrisken bedöms som hög, vilket blir särskilt aktuellt i fråga om detta förslag. Viss forskning visar även att felbedömningarna ofta drabbar människor som tillhör minoriteter och riskerar således angränsa till diskriminering

Så som utredningen lyfter (se avsnitt 6.2.2) så avråder forskare från att använda riskbedömningar gällande återfall i våldsbrott självständigt i en påföljdsbestämning. Riskbedömningen ska enligt förslaget utföras av Rättsmedicinalverket. Den bedömning av återfallsrisken som Rättsmedicinalverket enligt förslaget ska göra kommer sannolikt att vara av mycket stor betydelse för rättens beslut och vi ser en risk för att det kommer att vara svårt för enskilda att försvara sig i relation till denna bedömning i rätten.

Ett livstidsstraff som inte ger en intagen något hopp om frigivning ens i en avlägsen framtiden har, som utredningen påpekat, ansetts strida mot Europakonventionen. Trots att utredningen menar att det är av

² Se till exempel *Medvedyev och andra v. Frankrike*, 2010, § 76; *Ladent v. Polen*, § 45

yttersta vikt att det finns en reell möjlighet till frigivning finns det inga garantier för detta, då det inte föreslås någon lagstadgad maximitid för fängelsestraffet.

Av utredningen (avsnitt 3) framgår att våldsnivån inte har ökat sedan början av 1990-talet samt att återfallsfrekvenserna minskat under en längre tid. Det framgår även (avsnitt 3.2.6) att personer som avtjänar fängelsestraff på två månader upp till 1 år återfaller i större utsträckning än personer som avtjänat fängelsestraff på mer än två år. Sammantaget bedömer Civil Rights Defenders att förslaget inte kommer att utgöra ett sådant effektivt medel för att minska brottsligheten och för att öka tryggheten i samhället att det motiverar de rättighetsinskränkningar som det skulle innebära. Förslaget har stora brister i fråga om förutsebarhet och det skulle innebära en oproportionerlig inskränkning i frihetsberövades rättigheter.

10 Några frågor med anledning av fängelsestraff

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att förlänga prövotiden till ett minimum om 2 år.
- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att det ska föreligga presumtion för övervakning under prövotiden.

Civil Rights Defenders anser att de skärpningar som föreslås tillsammans kan innebära en oproportionerlig inskränkning i den enskildes rätt till frihet och säkerhet. Det är anmärkningsvärt att förslagen till största del utreds separat och att det inte finns någon gedigen bedömning av förslagens sammantagna effekter. Vidare håller vi med utredningen om att det är av största vikt att förslagen i kap. 21 inte genomförs i det fall regeringen beslutar att ta dessa förslag vidare.

Den sammantagna effekten av förslagen innebär bland annat att ett straff som tidigare låg på 14 dagar skulle kunna bli till 20 dagars fängelse med 2 års övervakad prövotid.

Systemet med prövotid innebär att ett fängelsestraff inte är till fullo verkställt förrän prövotiden löpt ut. Prövotiden är alltså en del av fängelsestraffet och en utsträckning av prövotiden innebär således en förlängning av straffet. Utredningens förslag innebär en mycket stor skillnad jämfört med befintlig ordning och mot bakgrund av att förlängd prövotid dessutom öppnar upp för övervakning under en längre tid skulle förslaget enligt Civil Rights Defenders innebära en oproportionerlig skärpning av straffen i de fall då enskilda dömts till kortare fängelsestraff. Såsom utredningen konstaterar har ordningen med ett års prövotids tyckts fungera väl och Kriminalvården har inte efterfrågat någon förändring. Vidare kommer förlängda prövotider, i kombination med den föreslagna presumtionen för övervakning, sannolikt att innebära en betydande arbetsbelastning för den redan högt belastade Kriminalvården.

En omvänd presumtion i fråga om övervakning under prövotiden kommer att medföra att fler övervakas än i dagsläget. Civil Rights Defenders anser inte att utredningen har visat att en sådan omvänd presumtion

är nödvändig. Den nuvarande ordningen rimmar väl mot kraven på proportionalitet. Enligt nuvarande ordning ställs ungefär 60 % av dömda under övervakning under prövotiden, och ca 40 % bedöms alltså inte ha ett behov av att stå under övervakning. Att stå under övervakning är mycket ingripande och utredningens förslag innebär sammantaget att personer som döms till mycket korta fängelsestraff skulle ha två års prövotid under vilken en presumtion för övervakning ska råda. Detta framstår enligt Civil Rights Defenders inte som proportionerligt.

En bredare rättighetsanalys saknas och bör göras innan dessa förslag kan tas vidare.

11.6.2 Överväganden och förslag avseende straffskalaregeln i 26 kap. 3 §

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att straffet vid återfallsbrott ska kunna höjas med 6 år utöver maximistraffet i stället för nuvarande 4 år.

Förslaget innebär att återfall ska straffas hårdare. Såsom utredningen konstaterar innebär förslaget, sammantaget med förslaget som avser 29 kap. 4 § och utredningens övriga förslag, en påtaglig skärpning av den straffrättsliga reaktionen på återfall. Civil Rights Defenders anser att en höjning av strafftiden med 6 år i stället för 4 år vid återfallsbrott skulle utgöra en oproportionerlig ökning av den totala strafflängden, då det inte finns tillräckligt stöd för att detta skulle minska brottsligheten.

Utredningen förklarar inte närmare varför det finns ett behov av att kunna straffa återfall så pass mycket hårdare, utan konstaterar endast att det ”mot bakgrund av de straffskalehöjningar som skett under senare år” finns skäl att höja den maximala förhöjningen av straffskalan vid återfall som omfattas av 26 kap. 3 §. Att endast hänvisa till att straffskalor höjts generellt är inte tillfredsställande i detta sammanhang. En hårdare bedömning vid återfall i brott signalerar att samhället ger upp i förhållande till den enskilde, något som riskerar att minska motivationen för rehabilitering. Förslaget riskerar således verka kontraproduktivt.

20 Förslag till ytterligare vistelseförbud inom påföljdssystemet

- Civil Rights Defenders avstyrker det alternativa förslaget till ytterligare vistelseförbud inom påföljdssystemet.

Civil Rights Defenders instämmer med utredningens bedömning gällande att ett ytterligare vistelseförbud inom påföljdssystemet inte bör införas. Det skulle innebära en för långtgående inskränkning i dömda personers rörelsefrihet som inte kan motiveras av ett behov av att kunna göra detta. Förslaget riskerar även att kränka såväl den dömdes som dennes anhörigas rätt till privat- och familjeliv. Att införa denna typ av vistelseförbud skulle inte tjäna något brottsförebyggande syfte, då den enskilde kan återuppta

brottslighet på annan plats samt då denne riskerar att bli avskärmad från sitt arbete, sin familj och vänner. Då det redan finns mycket långtgående möjligheter att inskränka dömda personers rörelsefrihet, exempelvis genom kontaktförbud, anser Civil Rights Defenders, liksom utredningen, att det inte föreligger ett behov av ytterligare vistelseförbud inom påföljdssystemet.

21 Villkorlig frigivning endast vid särskilda skäl och efter tre fjärdedelar

- Civil Rights Defenders avstyrker det alternativa förslaget om en omvänd presumtion som innebär att villkorlig frigivning endast får beviljas vid särskilda skäl och efter tre fjärdedelar.
- Civil Rights Defenders avstyrker det alternativa förslaget om att även den som frigges när hela straffet är avtjänat ska få ett års prøvotid under vilken han eller hon kan ställas under övervakning.

Civil Rights Defenders delar utredningens bedömning i fråga om att regleringen kring villkorlig frigivning inte bör få en omvänd presumtion samt att det inte bör införas en ordning innebärande att villkorlig frigivning endast får beviljas efter att tre fjärdedelar av strafftiden avtjänats. Villkorlig frigivning är ett verktyg för att underlätta för den frihetsberövades återintegrering tillbaka in i samhället, något som även kan bidra till att förebygga återfall i brott. Att endast bevilja villkorlig frigivning om det finns särskilda skäl ger mindre utrymme för att beakta återintegreringsprocessen och den utveckling som den dömda kan ha gjort sedan hen blev frihetsberövad. Det konstateras flertalet gånger i utredningen att det är svårt att finna klara och från principiell synpunkt godtagbara kriterier för individuella bedömningar på det sätt som krävs i ett system där villkorlig frigivning som presumtion inte beviljas. Förslaget skulle innebära att dömda tillbringar längre tid i anstalt. Såsom också utredningen konstaterat finns det en risk för att en reglering av aktuellt slag leder till negativa konsekvenser, både med avseende på att frihetsberövande i sig medför negativa konsekvenser för den frihetsberövande samt med avseende på att de aktuella förändringarna riskerar att urholka systemet med villkorlig frigivning. Det sistnämnda innebär en uppenbar risk för fler återfall i brott.

Likt utredningen anser vi att ett förslag om att dömda kan ställas under övervakning efter att hela straffet är avtjänat inte är förenligt med Europakonventionen. Det har flertalet gånger i utredningen konstaterats att prøvotid förenat med övervakning är en del av fängelsestraffet. Ett sådant system hade tillåtit att enskilda avtjänar ett längre fängelsestraff än det som utdömts av domstol, med risk för ett tilläggsstraff om frigivningen missköts. Vi delar utredningens uppfattning att detta skulle strida mot förbudet mot dubbelbestraffning. Ett sådant förslag är inte genomförbart.

Civil Rights Defenders vill återigen understryka att vi står bakom utredningen i bedömningen att detta förslag inte kan kombineras med vad som föreslagits i kapitel 10, då den sammantagna effekten skulle bli en för stor inskränkning i den enskildes rättigheter.

22 Permission

- Civil Rights Defenders avstyrker det alternativa förslaget att rätten till permission inskränks för dömda som har kopplingar till en kriminell gruppering.

Utredningen har konstaterat att permissionsinstitutet fungerar väl och Civil Rights Defenders ser inget behov av att ändra regleringen då misskötsamhetsandelen är så pass låg. I svensk rätt finns ingen legaldefinition av ”kriminell gruppering” eller ”kriminellt nätverk”. Det finns inte heller någon allmänt vedertagen definition av dessa begrepp. Det alternativa förslaget skulle därför innebära stora förutsebarhetssvårigheter och kan inte anses vara rättssäkert. Som utredningen konstaterar är det viktigt att det alltid är den individuella risken som beaktas inför en permissionsprövning. Att rätten till permission automatiskt skulle inskränkas för personer som har kopplingar till en viss gruppering är också svårförenligt med den straffteoretiska utgångspunkten att fokus ska vara på enskilda gärningar, snarare än på olika verksamheter eller gängbildningar.

23 Kriminalisering av rymning

- Civil Rights Defenders avstyrker att en ny brottstyp – rymning – ska införas i brottsbalken.

Civil Rights Defenders instämmer med utredningen att motiven bakom en kriminalisering av rymning inte är förenliga med rådande kriminaliseringsprinciper. Civil Rights Defenders delar utredningens uppfattning att det är mer ändamålsenligt för syftet om rehabilitering att rymningar har en inverkan på hur permission och villkorlig frigivning utformas. Som utredningen konstaterar kan en kriminalisering dessutom aktualisera förbudet mot dubbelbestraffning i det fall det nuvarande systemet med villkorlig frigivning kvarstår.

Remissvaret har beretts av Signe Maj Vibe.

Stockholm som ovan,

Martin Nyman

Tf. biträdande chefsjurist