

# Yttrande över SOU 2024:48 Ett ändamålsenligt samhällsskydd

Centrum för etik, juridik och mental hälsa (CELAM), Göteborgs universitet

8 november 2024

## 1. Sammanfattning av våra utgångspunkter och synpunkter

Föreliggande text utgör remissvar från Centrum för etik, juridik och mental hälsa (CELAM) vid Göteborgs universitet till betänkandet *Ett ändamålsenligt samhällsskydd* (SOU 2024:48). Yttrandet har utarbetats av Peter Andiné (professor i rättspsykiatri), Tova Bennet (doktor i straffrätt), Malin Hildebrand Karlén (docent i psykologi), Björn Hofvander (docent i rättspsykiatri), Susanna Radovic (docent i teoretisk filosofi) samt Thomas Hartvigsson (doktor i praktisk filosofi), i samråd med övriga forskare och doktorander vid CELAM samt med forskare i straffrätt vid Juridiska institutionen, Göteborgs universitet.

CELAM är ett forskningscentrum som arbetar med tvärvetenskaplig forskning om psykisk störning, aggressivt antisocialt beteende och moraliskt och straffrättsligt ansvar. CELAM består av yrkesföreträdare och ämnesrepresentanter från samhällsvetenskap, medicin och humaniora som samverkar i forskningsprojekt där målet är att förbättra förutsättningarna för att minska förekomsten av aggressivt antisocialt beteende i samhället. Vi samverkar med de statliga, regionala och kommunala aktörer som ansvarar för hanteringen av psykiskt störda lagöverträdare, d.v.s. Rättsmedicinalverket, den rättspsykiatriska vården samt Kriminalvården, och ett flertal av de forskare som är anslutna till CELAM har mångårig erfarenhet av kliniskt arbete i dessa verksamheter.

Mot bakgrund av att CELAM besitter en tvärvetenskaplig kompetens gällande farlighet och riskbedömningar, omfattande såväl etiska, juridiska som kliniska aspekter kommer fokus i vårt remissvar att ligga på förslaget om att införa en ny tidsobestämd riskbaserad frihetsberövande påföljd (säkerhetsstraff). Vår uppfattning är att en sådan reform förutsätter svåra etiska, straffrättsliga och kliniska överväganden som fordrar en genomgripande belysning. Om inget annat anges så gäller våra kommentarer därmed förslaget om att införa säkerhetsstraff.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns både vetenskapligt stöd och ett samhällsbehov som talar för åtgärder särskilt inriktade mot vissa väl definierade grupper för att minska risker för återfall i allvarlig brottslighet. Att vidta ingripande åtgärder mot enskilda personer baserat på en riskbedömning om eventuellt framtida beteende medför dock svåra etiska och praktiska problem som riskerar att underminera grundläggande rättsstatliga principer. Riskbaserat ingripande genom frihetsberövande förutsätter därmed mycket noggranna överväganden och kan bara vara etiskt försvarbart om det är kunskapsbaserat, förenat med starka rättssäkerhetsgarantier och kan förväntas leda till positiva effekter som överväger de etiska problem som ett sådant ingripande innebär. Utredningens uppdrag att föreslå en ny tidsobestämd och riskbaserad frihetsberövande påföljd har varit anmärkningsvärt snävt och den tid som utredningen har haft till förfogande att göra dessa svåra överväganden har varit mycket kort. Det underlag som presenteras är trots detta utförligt när det gäller den samlade kunskapen om riskbedömningar och sådana bedömnings begränsningar. Underlaget är dock mindre utförligt när det gäller de etiska överväganden som motiverar utredningens slutsats att, i enlighet med direktivet, föreslå införandet av en ny riskbaserad och tidsobestämd frihetsberövande påföljd. Mot denna bakgrund vill vi lyfta ett antal allmänna synpunkter när

det gäller samhällsskydd, farlighet och risk, samt framföra mer konkreta synpunkter gällande utredningens förslag om att införa ett "säkerhetsstraff".

## 2. Utredarens uppdrag, tidsram och utgångspunkter

Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott (Ju 2022:10) fick i juni 2022 i uppdrag att utreda och föreslå lagändringar gällande en rad olika bestämmelser avseende bland annat villkorlig frigivning med en utredningstid på 1,5 år. I juni 2023, då sex månader återstod av utredningstiden, fick utredningen tilläggsuppdrag att utreda flera ytterligare frågor, där en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd var en fråga i en förhållandevis lång lista. Utredningstiden förlängdes i samband med detta med sex månader.

Vi vill inledningsvis understryka att en ny riskbaserad tidsobestämd frihetsberövande påföljd, som är baserad på prognoser om en individs framtida beteende, innebär en allvarlig utmaning för straffrättsliga och rättsstatliga principer och kräver svåra etiska överväganden. Att denna fråga utreds som en del av ett tilläggsuppdrag som avsätts sex månaders utredningstid är anmärkningsvärt. Lika anmärkningsvärt är att utredningens uppdrag är både snävt och inriktat mot en förutbestämd lösning. I stället för en öppen utredning av samhällsskyddsåtgärder och riskbaserat ingripande får utredningen i uppdrag att, "oavsett ställningstagande i sak" föreslå en specifik lösning på ett mycket komplext samhällsproblem som har varit föremål för omfattande diskussion, i Sverige såväl som internationellt, under hela 1900-talet.<sup>1</sup>

Frågan om hur man på ett etiskt acceptabelt och kostnadseffektivt sätt kan förebygga brott och tillgodose olika samhällsskyddsaspekter är en central kriminalpolitisk fråga som involverar svåra överväganden. De riskbaserade ingripanden som finns idag är omdiskuterade, detta gäller särskilt påföljden *rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning* som har kritiserats för att medföra långa frihetsberövanden på oklara grunder genom att personer som inte har behov av tvångsvård kvarhålls i rättspsykiatrisk slutenvård. Utredningen lyfter själva fram att det finns etiska problem med det nuvarande systemet med särskild utskrivningsprövning (s.407) och konstaterar att det i dagens rättssystem inte finns möjlighet att ta hänsyn till skyddsaspekter och återfallsrisk för förövare utan en allvarlig psykisk störning. Detta är besvärande ur ett rättvise- och antidiskrimineringsperspektiv eftersom de flesta brott begås av lagöverträdare som inte har en allvarlig psykisk störning. Här finns betydande potential för förbättring genom lagreformer, men direktivens utformning omöjliggör ett bredare reformarbete där dessa frågor kan tas på allvar.

Personer som återfaller i brott upprepade gånger står för en betydande andel av den totala brottsligheten i samhället, vilket gör att ett effektivt återfallsförebyggande arbete kan innebära stora samhällsvinster, både ekonomiskt och i form av minskat mänskligt lidande. Ur ett samhällsligt perspektiv finns det därför starka skäl att fokusera insatser på att minska återfallsbrottslighet. Enligt Trygghetsberedningens slutbetänkande (SOU 2024:54) är särskilda preventionsprogram fokuserade på högriskgrupper och högrisksituationer samt förhindrandet av att unga personer hamnar i en varaktig kriminell livsstil de insatser som

---

<sup>1</sup> Se t.ex. Lappi-Seppälä, T. (2023). Preventive detention in Finland and the other Nordic countries. Peking University Law Journal, 11(1), 59–72.

genererar de största ekonomiska besparingarna. Det finns omfattande forskning om vilka individuella faktorer som är associerade med högre risk för återfall, samt utvärderingar av olika typer av insatser som kan kombineras utifrån individens förutsättningar och situationella behov för att minska återfallsrisken. För att identifiera och utvärdera vilka samhällsskyddsåtgärder som är etiskt och samhällsekonomiskt försvarbara krävs ett betydligt bredare angreppssätt och en mer utförlig etisk analys, vilket motverkas genom utredningens smala direktiv.

### **3. Finns det en grupp särskilt samhällsfarliga lagöverträdare och vilka är de i så fall?**

Vi ställer oss positiva till lagstiftarens ambition att se över området brottspreventiva insatser, inklusive påföljder, för den grupp i samhället som begår en stor del av samtliga brott. I en av våra tidigare publikationer (Falk et al., 2014) kunde 63% av alla våldsbrottsdomar knytas till 1% av befolkningen. Dessa personer hade tre eller flera våldsbrottsdomar i sitt belastningsregister. Dessa fynd stämmer väl överens med annan forskning som visar att, emedan de flesta brottskarriärer är relativt korta, finns det en liten grupp som orsakar stor skada på samhället genom upprepade återfall i brottslighet.

Däremot är vi tveksamma till den föreslagna definitionen och avgränsningen av en sådan återfallsbenägen och samhällsfarlig grupp. Utredningen skriver att en ny tidsobestämd påföljd bör "utformas så att det träffar de fall där behovet av samhällsskydd kan anses väga särskilt tungt" och förtydligar att detta är vid allvarlig brottslighet mot annan person. Man skriver också, helt korrekt, att den säkraste indikatorn på risk för återfall i brott är tidigare lagföringar. Majoriteten av alla brott, även av den typen som avses i lagförslaget, begås under ungdom och ung vuxen ålder. Forskningen på området visar att gruppen varaktiga återfallsförbrytare bäst identifieras, inte utifrån *typen* av brott de begår, utan utifrån *debutålder* i destruktiva och normbrytande handlingar samt *mängden* brott de begått historiskt. Dessa individer gör sig ofta skyldiga till en bred uppsättning brott, inklusive grova våldsbrott, under en stor del av sina liv. Brottspreventiva insatser bör därför riktas mot personer som tidigt i livet begått många brott (och framför allt våldsbrott). För denna grupp är det dock osannolikt att inlåsning på obestämd tid leder till minskad kriminalitet. Individanpassade insatser, utformade utifrån den enskildes kriminogena faktorer (exempelvis substansmissbruk), har stöd i aktuell forskning. En bredare uppsättning påföljder, inklusive utökad användande av elektronisk övervakning, även för yngre brottsdömda, välkomnas men måste kombineras med forskning och utvärdering av bland annat brottsreducerande effekter (se vidare avsnitt 5 nedan).

När åtgärder föreslås för särskilt "samhällsfarliga" lagöverträdare finns det goda skäl att, något mer utförligt än vad utredningen har gjort, problematisera vilka som uppfattas som farliga och varför. Den grupp som beskrivs i föregående stycke, och som kan betraktas som farliga i den meningen att de står för en stor andel av den allvarliga våldsbrottsligheten, överlappar inte helt med den grupp som skulle träffas av ett säkerhetsstraff. Om gruppen definieras exempelvis utifrån allmänhetens reaktioner på nyhetsrapportering eller en mer allmän föreställning eller känsla av vilka som är farliga, finns en risk att åtgärderna som vidtas inte får de förväntade effekterna. Ett exempel är att samtliga av de typfall som utredningen konstruerat gäller personer som begått sexualbrott, samtidigt som utredningens forskningsöversikt visar att just sexualbrottslingar typiskt sett sällan återfaller i brott. Historiskt är det, som utredningen redovisar och problematiserar (s.197), i första hand

personer med allvarlig psykisk störning som har uppfattats som farliga på ett sätt som motiverar särskilda riskbaserade åtgärder. Psykiskt sjuka är, som nämnts ovan, den enda grupp som idag kan bli föremål för ett rent riskbaserat frihetsberövande trots att vi idag vet att allvarlig psykisk sjukdom inte är en avgörande riskfaktor för våldsbrott. I direktiven nämns i stället "gängkriminella" som huvudexempel på samhällsfarliga personer. Utredningen och regeringen förefaller ha olika bild av vilka som är mest samhällsfarliga, vilket ytterligare understryker behovet av en mer utförlig diskussion. Ytterligare kommentarer angående vilken grupp som utredningens förslag om säkerhetsstraff är utformad för och sannolikt kommer att träffa presenteras i avsnitt 8.2 nedan.

#### 4. Hur bra är vi på att bedöma risk?

I kapitel 6 presenterar utredningen en översikt över kunskapsläget när det gäller riskbedömningar avseende återfall i brott. Översikten ger en god bild av styrkor och svagheter med riskbedömningar som överensstämmer med vetenskap och klinisk erfarenhet. Referenserna till vetenskaplig litteratur är väl valda och ger en rättvisande bild av kunskapsläget, exempelvis att statistiska riskfaktorer är av relativt stor vikt i de flesta moderna riskbedömningsinstrument. Riskbedömningsområdet har utvecklats påtagligt under de senaste tjugo åren särskilt vad gäller utvecklingen av strukturerade bedömningar och kategoriseringen av personers riskklassifikation på gruppnivå. Instrumentens träffsäkerhet när det gäller att förutse framtida beteende hos en enskild individ är emellertid fortsatt omtvistad. Osäkerheten är särskilt stor gällande hög-risk-individer och över tidsperioder längre än sex månader.<sup>2</sup>

Av betydelse är även att förutsättningarna för riskbedömning påverkas av att säkerhetsstraffet ska tillämpas för en specifik grupp lagöverträdare som begått upprepad och allvarlig brottslighet. Dagens riskbedömningar är i grunden en statistisk bedömning av hur *statistiskt sannolikt* det är att någon med den aktuella personens historik begår nya brott. För att riskbedömningsinstrumenten ska vara tillförlitliga måste den person som bedöms vara en representativ medlem av den grupp som riskbedömningsinstrumentet har utvecklats för användning på. De riskbedömningsinstrument som finns är anpassade för att användas på en betydligt mer bred/heterogen grupp kriminalvårdsklienter än den grupp som avses i utredningen. Bedömningsinstrumenten är inte heller utformade för att ge specifika indikationer om risken för sådan allvarlig brottslighet som utredningens förslag gäller.<sup>3</sup> I en svensk studie av livstidsdömda personer som ansökt om omvandling till ett tidsbestämt straff har interbedömarreliabiliteten vid skattning med PCL-R (en psykopatiskattningsskala som ofta används som riskbedömningsinstrument) visat sig vara låg.<sup>4</sup> En ny studie av samma grupp individer visar på liknande resultat, trots omfattande utbildningsinsatser för bedömargruppen.<sup>5</sup> När det gäller så kallad gängbrottslighet, i betydelsen uppdragsbaserad grov våldsbrottslighet och anstiftan till sådan brottslighet, saknas idag kunskap om vilka

---

<sup>2</sup> Se t.ex. Connors MH, Large MM. (2023) Calibrating violence risk assessments for uncertainty. *General Psychiatry* 2023;36:e100921.

<sup>3</sup> Se t.ex. Coid et al., (2011) Most instruments in structural risk assessment instruments do not predict violence. *Journal of Forensic Psychiatry and Psychology*, 22(1), 3-21.

<sup>4</sup> Sturup et al (2013). Field reliability of Psychopathy Checklist-Revised among life sentenced prisoners in Sweden. *Law and Human Behavior*, 38(4), 315-324.

<sup>5</sup> Pauli et al., in preparation.

riskfaktorer som kan predicera återfall och det finns inga riskbedömningsinstrument särskilt anpassade för denna typ av brottslighet.

Att de aktuella riskbedömningsinstrument som används inte har testats för den grupp som skulle bli föremål för riskbedömning gällande säkerhetsstraff måste självfallet beaktas för att på ett rättssäkert sätt kunna urskilja högre återfallsrisk från lägre inom denna specifika grupp. Utifrån utredningens beskrivning av gruppen kan det antas att de flesta personer som är aktuella för säkerhetsstraff per automatik kommer att bedömas ha hög risk för återfall eftersom riskbedömningsinstrumenten i stor utsträckning baseras på uppgifter om personens tidigare brottslighet. Detta gör det också särskilt svårt att genom upprepade riskbedömningar över verkställighetstiden följa förändring i risknivå för denna grupp - och instrumenten är därmed också olämpliga för att avgöra när personen faktiskt har sänkt sin risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag.<sup>6</sup> Utredningen diskuterar inte dessa problem och redovisar ingen lösning på frågan om hur en minskad risk för återfall skall kunna identifieras hos en person som dömts till säkerhetsstraff.

En andel av de som skulle komma att testas hör dessutom till subgrupper av förövare som riskbedömningsinstrument inte primärt har utvecklats för, såsom kvinnor. Att testa kvinnor, en liten minoritet när det gäller allvarlig brottslighet, skulle innebära att vi saknar tillförlitliga prognoser - vi vet helt enkelt inte om de riskfaktorer som gäller för män är desamma för kvinnor.

Utredningen anger att risken för återfall ska vara påtaglig och konkret, det vill säga inte obetydlig, oklar eller avlägsen, för att kunna ligga till grund för säkerhetsstraff (s. 431). En helt central fråga är därmed om de riskbedömningar vi kan utföra idag har tillräcklig precision för att ge ett sådant tillförlitligt beslutsunderlag som kan motivera ett beslut om säkerhetsstraff.

Utredningens översikt lyfter fram riskbedömningars styrka vad gäller att fokusera på behov av åtgärder för att minimera risk för återfall, så kallad riskhantering, och understryker problemen med den stora osäkerhet och felmarginal som riskbedömningar är förenade med. En viktig slutsats i utredningen är att riskbedömningar därför inte ska användas självständigt för att bedöma risk för återfall i en påföljdsbestämning. De etiska problemen med ett sådant scenario lyfts fram på ett tydligt sätt. I ett särskilt yttrande av två av utredningens experter förs dessa tillkortakommanden hos riskbedömningar fram som ett av två starka skäl till att inte införa säkerhetsstraff.

Utredningen drar själva slutsatsen att riskbedömningar är förenade med stora felmarginaler och stor osäkerhet. Här anges att det finns en vetenskaplig konsensus om att de bästa riskbedömningsinstrumenten inte lyckas bättre än tre falskt positiva för varje två sant positiva; alltså att instrumenten felaktigt identifierar tre personer som farliga och med risk för återfall i brott för varje två personer som korrekt identifieras som farliga och som återfaller. Utredningen konstaterar att det föreligger ett synnerligt behov av vidare forskning på området särskilt gällande instrument som baseras på faktiska återfall i svensk kontext.

Sammantaget saknar dagens instrument för riskbedömningar den precision som krävs för att möta utredningens krav på en tillförlitlig grund för säkerhetsstraff. Det är därmed oundvikligt att utdömandet av säkerhetsstraff med utgångspunkt i dagens instrument för riskbedömning

---

<sup>6</sup> Se Coid et al., (2011) Most instruments in structural risk assessment instruments do not predict violence. Journal of Forensic Psychiatry and Psychology, 22(1), 3-21.

skulle leda till att personer som inte skulle ha återfallit i brott skulle låsas in på obestämd tid. Att använda riskbedömningsinstrument som är trubbiga i de avseenden som beskrivits ovan innebär dessutom, vilket både utredningen och experterna i det särskilda yttrandet understryker, att de felbedömningar som sker ofta drabbar personer som tillhör minoriteter och riskbedömningarna skulle därför reproducera samhällets ojämlikheter.

## **5. Effekterna av tidsbestämda påföljder och alternativa åtgärder**

Utredningens beslut att ställa sig bakom ett förslag om en ny tidsbestämd riskbaserad påföljd bygger på en avvägning mellan för- och nackdelar. Nackdelarna utgörs huvudsakligen av tungt vägande etiska och rättsstatliga skäl (se avsnitt 6 och 7 nedan) och utredningen betonar att lagstiftningens ändamål måste ställas mot det rådande kunskapsläget avseende effekterna av tidsbestämda påföljder. Då huvudsyftet med reformen anges vara att minska risken för återfall i allvarlig brottslighet ställer utredningen också den helt centrala frågan: ”Minskar verkligen risken för allvarlig brottslighet om vi frihetsberövar fler gärningspersoner på obestämd tid?” (s. 413).

Utredningen betonar vikten av ett brett underlag där olika aspekter, inklusive forskning, beaktas, men något tydligt svar på ovanstående fråga presenteras inte i betänkandet. Utredningen drar slutsatsen att det finns situationer där det nuvarande straffrättsliga systemet inte räcker till ur ett samhällsskyddsperspektiv och att det därmed finns ett behov av att kunna ta större hänsyn till samhällsskyddsaspekter. Utredningen ger dock inget svar om vilka samhällsskyddseffekter just säkerhetsstraff kan förväntas få och presenterar inte heller någon utförlig analys av möjliga alternativa samhällsskyddsåtgärder.

Det är självklart så att inlåsning förhindrar, eller åtminstone försvårar, fortsatt brottslighet för den som sitter inlåst under tiden som inlåsningen pågår. Att inkapacitera lagöverträdare är på så sätt preventivt, men i ordets allra mest basala bemärkelse. Prevention, och preventiva åtgärder, kan dock förstås på flera olika sätt, och det är långt ifrån självklart att inkapacitering är en effektiv brottsförebyggande åtgärd. Rent ekonomiskt är inkapacitering mycket dyrt och kan knappast betraktas som etiskt försvarbart om det finns både bättre och billigare alternativ.

Det finns flera alternativa brottsförebyggande åtgärder, exempelvis att tillse att vi har en väl fungerande skola, stödinsatser till barn och ungdomar med särskilda behov, stöd till barn- och ungdomspsykiatri med särskilt fokus på utredning och behandling av barn och ungdomar med utagerande beteenden, insatser för att minska arbetslöshet samt insatser för att motverka missbruk av alkohol och droger. Sådana åtgärder finns exempelvis beskrivna i rapporten ”Psykosociala åtgärder för att förebygga och minska gängkriminalitet bland barn och unga vuxna (SBU utvärderar, 2022/22).

Även inom ramen för befintliga frihetsberövande påföljder finns potential att förbättra samhällsskyddsarbetet – under tiden som personen är frihetsberövad, vid tiden för utslussning och under en period efter frigivning. Under frihetsberövandet skulle implementerandet av liknande riskreducerande insatser som används i högsäkerhetsmiljö i Norge kunna utvärderas. Ett exempel är att kriminalinspektörernas roll i fängelsemiljö i högre utsträckning går ut på att spendera mer tid och utföra aktiviteter tillsammans med en intagen för att ändra rollen från ”vakt” till en coach eller mentor som hjälper personen att utvecklas prosocialt. Enligt Trygghetsberedningens slutbetänkande (SOU 2024:54, s. 79) kan

Kriminalvården ge flera olika insatser till en betydligt större andel av de som frigges för att öka det förebyggande arbetet för återfall i brott. Ett exempel är att utöka användningen av utslussningsåtgärder (år 2022 fick endast 38% av klienterna del av Kriminalvårdens utslussningsåtgärder). Enligt Trygghetsberedningen har utvärderingar av användningen av utslussningsåtgärder visat att särskilt åtgärden utökad frigång minskar risken för återfall. För personer med hög återfallsrisk kunde en alternativ samhällsskyddsmetod således vara ett särskilt intensivt återfallsförebyggande arbete med fokus på kombinationer av flera återfallsförebyggande/övervakande åtgärder som Kriminalvården kan förordna. Exempelvis kan utökad frigång kombineras med elektronisk övervakning och en biträdande övervakare som utgör ett stöd och en prosocial förebild för att hjälpa den övervakade att vidmakthålla positiva livsförändringar.

Trygghetsberedningen poängterar att Kriminalvårdens riskreducerande insatser har störst effekt på kriminalvårdsklienter med hög till medelhög risk för återfall och att det är centralt att det riskförebyggande arbetet anpassas till den individuella klientens förutsättningar och riskfaktorer. Att säkerställa och förbättra användningen av beprövade och effektiva riskreducerande insatser är sannolikt både ett mer kostnadseffektivt och mer brottsförebyggande sätt att använda Kriminalvårdens resurser än införandet av en ny tidsbestämd frihetsberövande påföljd.

Det som sägs ovan gäller individualprevention, men av direktiven framgår att regeringen förefaller anta att en ny tidsbestämd frihetsberövande påföljd även skulle ha *allmänpreventiva* effekter, alltså verka avskräckande ("Risken för att dömas till ett långt fängelsestraff eller erfarenheten av att avtjäna ett långt fängelsestraff är inte alltid tillräcklig för att en del personer ska avhålla sig från att begå nya allvarliga brott"). Angående detta kan vi endast konstatera att det utifrån tillgänglig kunskap saknas anledning att tro att ett säkerhetsstraff skulle ha allmänpreventiva effekter, särskilt gällande den grupp lagöverträdare som nämns i direktiven ("gängkriminella och andra samhällsfarliga personer").

## **6. Är "säkerhetsstraff" förenligt med etiska principer?**

Vi delar utredningens bild av att frågan om att återinföra en tidsbestämd frihetsberövande påföljd inrymmer mycket svåra etiska och rättsstatliga avvägningar och ställningstaganden. Utredningen framhåller de underliggande etiska spänningarna på flera ställen, exempelvis konstateras att det är en etisk fråga "i vilken utsträckning man i ett straffrättsystem kan acceptera att bedömningar om risk ligger till grund för preventiva åtgärder gentemot enskilda individer"(s. 263), att "[v]arje diskussion om ingripanden som grundar sig på skyddsaspekter är förknippad med svåra etiska och rättsstatliga överväganden om i vilken utsträckning och på vilket beslutsunderlag staten kan ha en legitim grund för att frihetsberöva någon inte bara för vad han eller hon gjort utan också i preventivt syfte" (s.413). Utredningen beskriver att det är fråga om "svåra avvägningar mellan intresset av samhällsskydd för allmänheten och intresset av förutsebarhet, likabehandling och proportionalitet för den enskilde" och konstaterar att det inte råder någon tvekan om att en preventiv tidsbestämd frihetsberövande påföljd kommer att vara synnerligen ingripande för den enskilde. Här framhålls även att lagstiftningen måste tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att skälen för begränsningen av den dömdes frihet måste motsvara ett angeläget samhälleligt intresse (med hänvisning till 2 kap. 21 § regeringsformen) (s. 413).

I utredningen utvecklas dock inte de etiska överväganden som skulle berättiga preventiva riskbaserade ingripande. Utredningen framhåller helt enkelt att skälen för att införa en preventiv tidsbestämd påföljd väger tyngre än skälen emot utan att redovisa hur denna vägning av skäl mot varandra har gått till.

En etisk analys förutsätter att andra möjliga alternativ för att lösa ett problem inkluderas i analysen och att det är tydligt vad alternativen innebär. Dessa förutsättningar saknas i utredningen, framför allt med hänsyn till att analysen är begränsad till att enbart utreda alternativ som utgör straffrättsliga påföljder. Mot bakgrund av detta vill vi särskilt lyfta några etiskt relevanta aspekter som rör en ny riskbaserad tidsbestämd frihetsberövande påföljd.

Två väletablerade principer för att frihetsberövanden ska vara berättigade och etiskt godtagbara är att dessa är proportionerliga till syftet och att inget mindre tvingande alternativ finns. Utredningen skriver att det "ytterst 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, det vill säga svara mot brottslighetens allvar" (s. 408). De skriver dock även "Ingripanden som grundas på skyddsskäl innebär en avvikelse från principen om proportionerliga straff, och de måste därför *framstå* som legitima och rättvisa även om de alltid kommer att präglas av viss osäkerhet." (s. 417, vår kursivering). Utredningen förefaller vilja uttrycka en medvetenhet om det faktum att riskbaserat ingripande strider mot vissa grundläggande straffrättsliga principer samt att osäkerheten i riskbedömningar ofrånkomligen leder till att vissa av dessa ingripanden inte kommer vara rättvisa eftersom en del av de personer som frihetsberövas inte skulle ha återfallit i brott.

Säkerhetsstraffet är alltså inte proportionerligt i den meningen att det utgör ett rättvist straff för de brott personen faktiskt har begått. Frågan är då på vilket sätt säkerhetsstraffet ska uppfylla kravet på proportionalitet. Det framgår tydligt att ett tidsbestämt frihetsberövande som baseras på en riskbedömning är etiskt problematiskt till följd av att riskbedömningar är osäkra. Även om riskbedömningarna har blivit mer träffsäkra är de, som konstaterats ovan, förenade med stor osäkerhet och stora felmarginaler på individnivå. Ett sätt att konkretisera den proportionalitetsbedömning som måste göras är att det blir en avgörande fråga hur många så kallade falska positiva (att hålla någon som inte skulle agera farligt inlåst) rättsstaten anser vara proportionerligt mot värdet av den ökning av samhällsskydd som åtgärden kan ge. Andra faktorer som bör beaktas vid en sådan proportionalitetsbedömning är det ökade mänskliga lidande som tidsbestämda frihetsberövanden innebär och de negativa konsekvenser som är förknippade med detta. För att kunna göra den avvägningen förutsätts betydligt mer konkret information om vilken grad av sannolikhet för återfall i brott som kommer att krävas, vilken grad av sannolikhet för att man inte kommer återfalla i brott som ska anses acceptabelt för att man ska bli frigiven, hur vistelsen i denna form av frihetsberövande kan minska risken för återfall och, inte minst, vilka samhällsskyddseffekter man rimligen kan förvänta sig av reformen.

Ett möjligt sätt att förstå hur utredningen når slutsatsen att säkerhetsstraff trots allt är etiskt godtagbart är att det utgör det bästa alternativet för att hantera de problem med allvarlig återfallsbrottslighet som beskrivs. En sådan slutsats kan dock enbart dras om samtliga andra möjliga alternativ har utretts och avfärdats som mindre lämpliga eller otillräckliga. Här lämnar utredningen, på grund av direktivens utformning, som sagt mycket i övrigt att önska. Att införa säkerhetsstraff trots att det finns andra brottsförebyggande åtgärder som kan ha bättre

samhällsskyddseffekter innebär att samhälleliga tillkortakommanden kompenseras genom allvarliga ingrepp i individens frihet som går utöver rättvisa straff för brott som har begåtts. Detta är inte etiskt försvarbart även om de individer som drabbas är personer som har begått allvarlig brottslighet.

Vi vill vidare understryka att både innehållet i säkerhetsstraffet och risken för att det överanvänds är två aspekter som särskilt måste beaktas ur ett etiskt perspektiv. En central del av en ansvarsfull användning av riskbedömningar och ett villkor för att säkerhetsstraff ska vara etiskt försvarbart är att personen som döms får tillgång till rehabilitering och att målet är att personen så småningom inte längre ska vara föremål för ett säkerhetsstraff. Detta kommenteras vidare i avsnitt 8.5 nedan. När det gäller avgränsningen av användningen av säkerhetsstraff betonar utredningen att antalet personer som skulle bli föremål för riskbaserat frihetsberövande skulle vara lågt och att straffet skulle användas mycket restriktivt. Det finns dock, på basis av erfarenheter från andra länder, tidigare erfarenhet i Sverige av förvaringsstraff samt av tillämpningen av särskilt utskrivningsprövning i LRV, anledning att befara att även denna riskbaserade åtgärd skulle användas mer än förväntat.

Ett ofrånkomligt problem är att beslutsfattare har lite att förlora på felaktiga positiva prognoser – att hålla någon som inte skulle agera farligt inlåst– och allt att förlora på felaktiga negativa prognoser – att släppa någon som kommer att agera farligt. Beslutsfattare är försiktiga eftersom felaktiga negativa prognoser tenderar att vara mer politiskt kostsamma, även om de är sällsynta. Kostnaderna för onödig inlåsning av felaktiga positiva fall uppmärksammas å andra sidan inte av allmänheten. Man vet inte om dessa personer verkligen är felaktiga positiva eftersom de är frihetsberövade, och de som påverkas får sällan någon sympati från allmänheten. Å andra sidan, om allvarlig skada orsakas av en tidigare fängslad person som har blivit frigiven trots att ett längre frihetsberövande var möjligt, så blir allmänheten upprörd. Incitamentsstrukturen gör att beslutsfattare i fall som involverar fara tenderar att överprognosticera och därmed fängsla längre än nödvändigt.

Utredningen uppmärksammar ett flertal av de etiska problem som lyfts fram här, men hänvisar också till att liknande problem gäller för de som idag döms till fängelse på livstid eller till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning (s. 415). Att dagens straffsystem redan innefattar påföljder som är förknippade med etiska problem innebär dock inte att en ny riskbaserad tidsbestämd frihetsberövande påföljd blir mindre etiskt problematisk.

Sammanfattningsvis vill vi framhålla att riskbaserat frihetsberövande aktualiserar en rad etiska frågeställningar som ytterst har att göra med hur värdena frihet och samhällsskydd ska vägas mot varandra. De resonemang som presenteras i utredningen är varken tillräckligt breda eller tillräckligt utförliga för att kunna ligga till grund för slutsatsen att säkerhetsstraff i den utformning som föreslås är etiskt försvarbart.

## **7. Är "säkerhetsstraff" förenligt med (straff)rättsliga principer?**

Utredningen konstaterar att tidsbestämda påföljder inte är förenliga med de grundläggande principer som dagens påföljdssystem vilar på (s. 414 f). Här avses framför allt att den som döms hålls ansvarig för ett brott personen har begått och straffas i proportion till brottets allvar och graden av skuld. En påföljd som är oproportionerlig är med detta synsätt principiellt orättvis, antingen för att den är för hård eller för otillräcklig i förhållande till vad gärningspersonen faktiskt har gjort. Dessa principer, skuld- och proportionalitetsprincipen, är

grundläggande för straffrätten eftersom de är ytterst nödvändiga för hur vi rättfärdigar att staten ingriper och straffar en enskild individ som begått ett brott.

Principerna förklarar varför staten har rätt att ingripa och uppställer också ramar för ingripandet. Om skuldprincipen upphävs är det fritt fram att straffa även den som inte har begått brott (som gärningspersonens förälder, kollega eller en förbipasserande), och om proportionalitetsprincipen sätts ur spel är det fritt fram att bestämma straffets svårhet med utgångspunkt i helt andra faktorer (som gärningspersonens karaktär, bostadssituation eller utseende). Både skuldprincipen och proportionalitetsprincipen är bakåtblickande. Det är vad gärningspersonen har gjort som är föremål för bedömning och värdering vid en brottmålsrättegång. Straffrättens grundidé är att människor förtjänar straff enbart på grund av handlingar de faktiskt har begått, inte på grund av en bedömning av deras framtida farlighet. Säkerhetsstraff vore därmed ett avsteg från grundläggande straffrättsliga principer om skuld och proportionalitet, vilket medför att säkerhetsstraff inte kan rättfärdigas på de grunder som man normalt anser rättfärdigar 'straff'.

Det finns dock även andra sätt att förstå varför straffrätten har detta bakåtblickande fokus. En domstol ska reda ut vad som har hänt och göra en bedömning av vilka konsekvenser som ska följa av detta. Bedömningen är normativ, i den meningen att gärningspersonen ska hållas ansvarig och straffas i den utsträckning personen förtjänar detta. Samtidigt bygger straffsystemet på en övergripande preventiv ambition där syftet med verksamheten som helhet är att förebygga oönskat beteende. Man kan förstås tänka sig en straffrättslig prövning där domstolarna gör en friare bedömning av vilket samhällsligt ingripande som är mest brottsförebyggande eller en mer allmän värdering av vad personen 'förtjänar' för straff. Ett sådant brottmålsförfarande vore dock svårt att förena med rättsstatliga krav på likabehandling och förutsebarhet. Det svenska påföljdssystemet har tidigare varit mer individualpreventivt inriktat och också fått hård kritik för att detta ledde till just oförutsägbarhet och orättvisa. För att straffrätten ska kunna hantera normativa avvägningar i etiskt svåra frågor finns ett utarbetat straffrättsligt ramverk. En bakåtblickande bedömning med ett starkt fokus på den gärning personen faktiskt har begått är här ett sätt att i största möjliga mån försäkra straffrättsliga ingripanden mot osäkerhet och godtycklighet.

Ytterligare en sådan straffrättslig säkerhetsgaranti är oskyldighetspresumtionen, som innebär att var och en ska betraktas som oskyldig till dess att motsatsen kan bevisas. Riskbedömningar kan leda till två typer av fel: falska positiva och falska negativa. Ett falskt positivt utfall innebär att vi felaktigt förutser att en individ kommer att utgöra en fara vilket innebär att vi låser in en "ofarlig" person. Detta kan liknas vid att straffa en oskyldig. Ett falskt negativt utfall innebär att vi felaktigt bedömer att individen inte kommer att utgöra en fara, vilket resulterar i att en person som faktiskt är farlig frigges. Detta kan liknas vid att frikänna en skyldig. Vilken typ av fel som anses mest problematiskt är en normativ fråga. Vi kan komma till slutsatsen att falska positiva är ett mindre ont än falska negativa. I straffrätten gäller dock att det är att straffa den som är oskyldig som är det fel som ska minimeras, även om det sker på bekostnad av att vissa skyldiga blir frikända. Frihetsberövande baserat på en riskbedömning som har en större osäkerhetsgrad än 'bortom rimligt tvivel' innebär därmed ett avsteg från principen att vi hellre ska fria än fälla.

Utredningen påpekar själva att den osäkerhet som är förknippad med dagens riskbedömningsinstrument och det faktum att återfall i allvarlig brottslighet är relativt ovanligt medför att säkerhetsstraff utmanar rättsstatliga principer om likabehandling och

förutsebarhet. Om riskbedömningarna inte är tillförlitliga så är den rättsliga bedömningen om vem som ska frihetsberövas inte heller det.

Det är förstås möjligt att ändra på hur vi ser på straffrättens funktion och rättfärdigande. Även de rättsstatliga principerna om likabehandling och förutsebarhet kan åsidosättas. Här vill vi understryka att de straffrättsliga grundprinciperna, enligt vad som framgår ovan, inte bara gäller straffideologier utan även fungerar som grundläggande rättssäkerhetsgarantier. Såväl straffrättens grundprinciper som de rättsstatliga principerna skyddas även i viss utsträckning av både Sveriges grundlag och internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Vid säkerhetsstraff är det framför allt rätten till frihet som står på spel. Europakonventionen för mänskliga rättigheterna och det moderna, liberala samhället erkänner individens rätt till frihet som en grundläggande rättighet. Denna frihet får endast inskränkas under specifika omständigheter, exempelvis genom rättslig prövning efter att ett brott har begåtts. Enbart en förutsägelse om att en individ skulle kunna begå ett brott i framtiden är inte tillräcklig grund för frihetsberövande. Liberala rättsstater som erkänner mänskliga rättigheter accepterar därmed en viss risk i frihetens namn. De tar risken att någon kan begå ett brott efter frigivning, eftersom rätten till frihet väger tyngre än spekulativa risker om framtida farlighet.

Om Sverige ska fortsätta att respektera dessa grundläggande principer och rättigheter krävs noggranna överväganden vid införandet av en ny tidsbestämd frihetsberövande påföljd. Utredningens korta internationella utblick och analys av internationella konventioner visar att vissa former av riskbaserade frihetsberövanden förekommer och kan accepteras inom ramen för minimikrav gällande mänskliga rättigheter. De framgångar som rönts internationellt när det gäller respekt för människovärde, mänskliga rättigheter och rättsstatliga principer har dock inte vuxit fram ur tomma intet utan är en utveckling som har drivits fram av stater som tagit en ledande roll och fungerat som förebilder. Att frihetsberöva brottsdömda på obestämd tid i rent brottsförebyggande syfte får idag stark kritik från människorättsorganisationer. Vår hållning är att Sverige bör sikta högre än miniminivån för mänskliga rättigheter och sträva efter att fortsätta att vara en förebild på detta område.

## **8. Specifika kommentarer gällande utformningen av "säkerhetsstraff" i SOU 2024:48**

### **8.1 Utredningens analys av behovet av säkerhetsstraff är otillräcklig**

Av avsnitten ovan framgår, liksom utredningen själva konstaterar (s.415), att frihetsberövande som bygger på något annat än det begångna brottets svårhet och gärningspersonens skuld inte är förenligt med straffrättsliga principer och därför måste motiveras av andra skäl. Det skäl som presenteras är att det finns ett behov av samhällsskyddsåtgärder som inte kan tillgodose inom ramen för nuvarande påföljder. Vi ser inte, som framgår av ovanstående avsnitt, att de resonemang som utredningen presenterar inom ramen för sitt snäva uppdrag är tillräckliga för att ge stöd för slutsatsen att säkerhetsstraff är nödvändigt och etiskt försvarbart.

En insats kan bara vara etiskt försvarbar om det finns skäl att tro att insatsen kommer att uppfylla sitt syfte och det inte finns andra mindre ingripande alternativ. Ett exempel på en utförlig etisk analys av brottsförebyggande åtgärder finns i SBU-rapporten 'Psykosociala insatser för att förebygga och minska gängkriminalitet bland barn och unga vuxna'. Här

konstateras också att etiska hänsyn i vissa fall kan vara så starka att en åtgärd inte bör genomföras även om den är effektiv (avsnitt 13). Sådana etiska hänsyn kan gälla risker för negativa konsekvenser som rättsosäkerhet, diskriminering, stigmatisering och ökad misstro mot samhällsinstitutioner. Att införa en så ingripande åtgärd som säkerhetsstraff utan en utförlig etisk analys riskerar att leda till allvarliga negativa konsekvenser på både individuell och samhällsnivå.

## **8.2 Det framstår som oklart vilka och hur många som skulle omfattas av säkerhetsstraff**

Mot bakgrund av de etiska problem det innebär att ingripa mot enskilda baserat på riskbedömningar är förslagens precision och träffsäkerhet en avgörande fråga. Utredningen beskriver själva detta, att avgöra vilka dömda som ska omfattas av påföljdens tillämpningsområde, som den viktigaste frågan (s. 418).

Om ett säkerhetsstraff införs anser vi, liksom utredningen, att de fall där en riskbedömning aktualiseras måste vara få och mycket tydligt avgränsade. Vi vill understryka att avgränsningen av bestämmelsens tillämpningsområde kan förväntas ske huvudsakligen genom den yttersta ramen för när bestämmelsen över huvud taget kan bli tillämplig, alltså i de fall som utredningen kallar återfallssituationen och flerbrottsfallet. Det är möjligt att tilläggskraven på en *påtaglig risk för återfall i allvarlig brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid* och på att åtgärden ska *framstå som nödvändig* kommer att avgränsa tillämpningen ytterligare, men den prövningen sker genom rättstillämpningen och är både flexibel och oförutsägbar. Här kan noteras att rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning idag utgör en överväldigande majoritet av alla domar till rättspsykiatrisk vård trots att det i propositionen (1990/1991:58) angavs att utskrivningsprövningen skulle tillämpas "i vissa fall" där det fanns ett särskilt behov att stärka samhällsskyddet. Att en samhällsskyddsåtgärd införs i syfte att tillämpas restriktivt är ingen garanti för en begränsad tillämpning. Med hänsyn till att riskbedömningar om återfall i så stor utsträckning bygger på tidigare brottmålsdomar är det sannolikt att en mycket stor andel av dem som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde kommer att anses ha en påtaglig risk för återfall.

Utredningen är dock av uppfattningen att endast vissa särskilt kvalificerade och väl avgränsade fall skulle aktualisera säkerhetsstraff, och utgår också från att säkerhetsstraff inte skulle dömas ut i samtliga fall där regeln är tillämplig. Totalt menar utredningen att omkring 45 personer årligen kan komma att dömas till säkerhetsstraff och att antalet skulle minska över tid genom att de mest återfallsbenägna personerna hålls inlåsta. Underlaget för slutsatsen att utredningens lagförslag verkligen skulle träffa en så snävt avgränsad grupp av lagöverträdare, och att denna kan förväntas uppgå till just 45 personer, redovisas inte tydligt i betänkandet och är därmed svårt att utvärdera. Som anges ovan finns det skäl att förvänta sig en bredare tillämpning om detta ryms inom lagtextens grundförutsättningar.

Utredningens anger att dem som förväntas aktualiseras för säkerhetsstraff är "serieväldtäktmän eller gärningspersoner som begår synnerligen allvarliga våldsbrott mot en partner eller ett barn" samt anger att det "i vissa mer sällsynta fall [kan] röra sig om gärningspersoner som döms för återkommande försök till mord eller synnerligen allvarlig misshandel i den kriminella miljön" (s.416). Samtliga av de fyra typfall som presenteras omfattar personer som är upprepat dömda för sexualbrott. En läsning av utredningens direktiv ger en annan bild av vilka som skulle omfattas av säkerhetsstraff. Här anges att en ny tidsbestämd frihetsberövande påföljd i första hand skulle tillämpas "för gängkriminella och

andra samhällsfarliga personer”. Att utredarens och regeringens föreställningar om vilka som skulle omfattas av ett säkerhetsstraff skiljer sig åt är oroväckande. Regeringen förväntar sig tydligt att åtgärden ska träffa ”gängkriminella” och om utredningens förslag inte kan åstadkomma detta öppnar det för en omstötning av förslaget i den senare delen av lagstiftningsprocessen. De svåra etiska frågor som aktualiseras och den redan korta utredningstiden talar för att sådana överväganden i så fall bör bli föremål för fortsatt utredning.

Angående säkerhetsstraffets tillämpningsområde vill vi även understryka att detta är beroende av det övriga straffpolitiska reformarbete i repressiv riktning som nu genomdrivs i hög takt. Av särskild betydelse här är regeringens planer på att införa dubbla straff för gängkriminella. En betydligt större andel lagöverträdare än utredningen har räknat med skulle i så fall aktualiseras för säkerhetsstraff. Följden blir då att säkerhetsstraffet inte skulle förbehållas den mycket avgränsade riskgrupp utredningen menar att åtgärden är försvarbar att användas mot.

### **8.3 Särskild riskutredning som nytt uppdrag för RMV förutsätter tid och resurser**

I avsnitt 9.5 beskriver utredningen den nya så kallade *särskilda riskutredning* som kan ligga till grund för domstolens beslut om säkerhetsstraff. Riskutredning är en bättre benämning än riskbedömning då det sätter mer fokus på utredningen i stort, så som riskhantering, i stället för att rikta fokus mot en särskild bedömning av risknivå. Utredningen lyfter åter svårigheterna med att göra en träffsäker och rättssäker riskbedömning. Vi vill i detta sammanhang påpeka att utredningen hänvisar till riskutredningen som en *medicinsk* utredning, vilket är missvisande och kan ge utredningen falsk legitimitet. Riskbedömning av personer utan psykiatriska sjukdomar utförs primärt av andra professioner än läkare och de riskområden som bedömningen grundar sig på är inte av medicinsk natur.

Utredningen föreslår att Rättsmedicinalverket ska ha ansvaret för de särskilda riskutredningarna. Här vill vi lyfta att Rättsmedicinalverket förvisso har stor erfarenhet av riskbedömningar vid rättspsykiatriska undersökningar och vid tidsomvandlingsärenden gällande livstidsdömda, men att de särskilda riskutredningarna ändå skulle medföra en ny typ av arbetsuppgift för myndigheten. En stor del av den grupp som utredningen avser att säkerhetsstraffet ska tillämpas för ingår normalt inte i de klientgrupper som Rättsmedicinalverket för närvarande riskbedömer (dvs. livstidsdömda och personer med misstänkt allvarlig psykisk störning). Rättsmedicinalverket har inte heller tidigare genomfört riskutredningar i syfte att bidra med underlag för beslut om ett tidsobestämt frihetsberövande som rättfärdigas enbart med grund i en riskbedömning om samhällsfarlighet. Enligt utredningen ska inte enbart en riskbedömning vara tillräcklig grund i denna nya typ av riskutredningar, vilket innebär att bedömningarna i högre grad måste fokusera på skyddsfaktorer och andra riskförebyggande åtgärder.

Vad som utgör sådana skyddande faktorer respektive andra riskförebyggande åtgärder för den grupp som utredningen avser är i dagsläget oklart. En närmare specificering av gruppen, kartläggning av kunskapsläget kring en sådan grupp samt utarbetande av en rutin för tillvägagångssätt så att alla Rättsmedicinalverkets utredare skall bedöma risk på ett likvärdigt sätt måste ske *innan* en reform genomförs för att möjliggöra en rättssäker hantering.

Vi vill alltså understryka att Rättsmedicinalverket, för att de särskilda riskutredningarna ska uppnå en godtagbar kvalitet, måste få den tid och de resurser som krävs för att genomföra en

kunskapsförstärkning gällande bedömning av återfallsförövare utan allvarlig psykisk störning. De särskilda riskutredningarna förutsätter utveckling och implementering av en ny form av riskbedömning, vilket förutsätter bland annat kunskapsinhämtning, rekrytering av personal, och utarbetande av metoder och riktlinjer för bedömning. Som utredningen själva understryker finns ett behov av kunskap om hur väl riskbedömningsinstrument kan förutsäga återfall i den avsedda gruppen gärningspersoner i den svenska kontexten, vilket i sin tur förutsätter kartläggning och forskning. Rättsmedicinalverket bör således även få resurser och uppdrag att genomföra kvalitetsutvecklingsprojekt och forskning i ämnet.

I anslutning till resursfrågan vill vi också lyfta att utredningen förefaller ha underskattat mängden riskutredningar som Rättsmedicinalverket skulle bli ombudade att genomföra. Utifrån erfarenheter av rättspsykiatriskt underlag i andra rättsliga sammanhang har vi svårt att tro domstolarna skulle underlåta att begära in särskilda riskutredningar i fall där detta är möjligt. Vi ser inte heller att det finns fog för ett antagande om att domstolarna med tiden skulle bli mer benägna att bedöma risk för återfall utan ett sådant underlag. Utredningen har sannolikt även underskattat antalet särskilda riskutredningar i samband med beslut om tillstånd för villkorad utslussning och om förlängning av maximitiden. En rimlig utgångspunkt är att de som är frihetsberövade i högre utsträckning kommer att ansöka om prövningar och omprövningar så snart detta är möjligt.

Om säkerhetsstraff införs anser vi att det är av stor vikt att Rättsmedicinalverket själva ska få avgöra hur bedömningarna i en särskild riskutredning presenteras. Erfarenheter från riskutredningar vid tidsomvandlingsärenden av livstidsdömda visar att den tregradiga skalan (låg/medel/hög) som anges för risken för återfall tolkas alltför bokstavligt av domstolen, som om skalan utgjorde ett faktiskt och tillförlitligt mätvärde vilket inte är fallet (se vidare avsnitt 8.4). Vi stödjer även utredningens förslag att någon särskild riskutredning inte ska vara ett absolut krav för dom till säkerhetsstraff. Avsaknad av ett sådant krav lyfter fram domstolens ansvar i att bedöma om förutsättningar för säkerhetsstraff föreligger.

Utifrån utredningens beskrivning av riskbedömningar och vår egen kunskap och erfarenhet i frågan föreslår vi, om ett säkerhetsstraff införs, att en särskild riskutredning främst genomförs med målet att belysa *riskhantering*. I tillägg kan Rättsmedicinalverket även beskriva risk- och skyddsfaktorer i text, utan att ange risk för återfall i någon skala, men myndigheten bör som främsta uppgift ha att utreda och ange de strategier som skulle kunna minska risken för att den dömde återfaller i brott. Det arbete som genomförts av den dömde och av personal för att följa dessa strategier kan därefter bli föremål för utvärdering av domstol vid omprövningar.

Avsnitt 9.5.3 tar upp den viktiga frågan om att särskilja den rättspsykiatriska undersökningen från en särskild riskutredning. Orsakerna belyses på ett tydligt sätt av utredningen. Vi vill hävda att en särskild riskutredning av personer utan allvarlig psykisk störning och utan att frågan om vårdbehov tas upp inte är att ses som en rättspsykiatrisk bedömning och att de två inte ska blandas ihop. Utredningen uppmärksammar att det här behövs ett arbete med särskilda överväganden och rutiner för att upprätthålla utredningarnas integritet gentemot varandra, vilket även det kräver tid och resurser inför en reform.

#### **8.4 Beslut om säkerhetsstraff måste vara ett normativt rättsligt ställningstagande**

Utredningen är mycket tydlig med att beslutet om att döma någon till säkerhetsstraff är ett rättsligt beslut baserat på en normativ prövning. Prövningen ska göras mot bakgrund av information om den dömdes gärningar och situation i övrigt, där expertunderlag i form av en

riskbedömning kan ingå, men beslutet att frihetsberöva en person på obestämd tid med hänvisning till risk för återfall måste fattas av domstolen.

Den erfarenhet och kunskap som finns om rättsliga beslut gällande psykiatrisk tvångsvård, rättspsykiatrisk vård, särskild utskrivningsprövning och omvandling av livstidsstraff visar att domstolarna är mycket benägna att följa de slutsatser som presenteras i expertutlåtanden och att utrymmet för en normativ självständig prövning ofta är, eller behandlas som, litet. För att göra avsteg från en uttrycklig slutsats i exempelvis ett rättspsykiatriskt utlåtande krävs i princip att domstolen har anledning att ifrågasätta utlåtandet. När utlåtanden presenteras av en myndighet efter en strukturerad bedömning är det utrymmet i regel mycket litet. De fall där den självständiga rättsliga prövningen är tydligast är när ett utlåtande uttryckligen anger att det finns en osäkerhet i bedömningen, eller att det rör sig om gränsfall.

Prövningen av vem som ska dömas till säkerhetsstraff och vem som ska vara fortsatt frihetsberövad gäller dels en uppskattning av risken för återfall i allvarlig brottslighet, dels att säkerhetsstraff är en nödvändig åtgärd för att förhindra återfall. I bedömningen ingår även delar som är mer straffrättsligt betonade när det gäller att bestämma minimi- och maximitid för frihetsberövandet. Vi vill understryka att samtliga delar av denna bedömning innefattar normativa moment – alltså värderingar där behovet av att frihetsberöva en enskild individ måste utvärderas och vägas mot andra intressen, i första hand personens intresse av och rätt till frihet. Detta gäller även riskbedömningen. Det finns idag ingen riskbedömning som kan ge ett underlag som säkert kan säga att en viss person kommer att återfalla i en viss typ av brottslighet. Vilket underlag som ska krävas i ett specifikt fall för att risken ska bedömas vara påtaglig är därmed också en rättslig bedömningsfråga. Det är alltid rätten som är ansvarig för beslutet att frihetsberöva någon.

Hur säkerställer man ett sådant normativt utrymme i domstolarnas prövning? I utredningens förslag finns det flera aspekter som kan bidra till detta, bland annat att expertunderlaget enbart utgör en del av bedömningen, att det inte måste inhämtas i varje enskilt fall samt att slutsatserna från riskbedömningen måste redovisas tydligt i domskälen. I praktiken visar dock erfarenheter från exempelvis prövningarna av vård med särskild utskrivningsprövning att det är svårt att undvika att expertunderlaget får en helt avgörande betydelse. Bästa sättet att motverka det baserat på tillgänglig kunskap är att det expertunderlag som presenteras inte innehåller några tydliga slutsatser om risknivåer (låg, medel, hög), utan presenterar olika aspekter som är relevanta för domstolens prövning. Här vill vi särskilt lyfta fram att domskäl i brottmålsdomar sällan innehåller utförliga redovisningar av det rättspsykiatriska underlaget vid påföljdsbeslut. Detta är begripligt ur integritetssynpunkt, men problematiskt när det gäller transparensen gällande de rättsliga bedömningarna och hur domstolarna tolkar och använder expertunderlaget. Detta problem föreligger även i överinstanserna, vilket då dessutom försvagar domarnas vägledande potential. Vid prövningen av säkerhetsstraff bör transparensen i de rättsliga besluten och möjligheten att granska dem i högre grad få företräde framför hänsyn till enskilda brottsdömdas integritet.

Det finns vidare en motsättning mellan att förstärka domstolens självständiga prövning och att prövningen, för att vara förenlig med Europakonventionen, ska ske mot bakgrund av "en oberoende, professionell bedömning" som ger vid handen att den dömde utgör en fara för samhället och som visar på "en klar och konkret risk". Utredningen väljer att göra expertunderlaget obligatoriskt vid omprövning och förlängning, men betonar domstolens normativa prövning vid domstillfället. Vi vill understryka att även omprövningarna i allra

högsta grad är normativa bedömningar, med hänvisning till att underlaget inte kan uppnå en hög grad av säkerhet om vem som kommer att återfalla. Att det finns ett utförligt och oberoende underlag är självfallet viktigt, men de normativa aspekterna måste lyftas fram tydligt vid samtliga beslut som rör riskbaserat frihetsberövande.

När det gäller expertunderlag vid rättslig prövning är kommunikationen mellan experter och juridiska beslutsfattare central. Vid säkerhetsstraff föreligger utmaningar som motiverar särskilda överväganden om en reform genomförs. Det kommer att vara svårt att kommunicera skillnader i risknivå inom en högriskgrupp. Det finns också en potentiell motsättning i att rättspsykiatri ska bidra med underlag för en rättslig prövning som rör risknivå, men samtidigt uppmuntras till (av utredningen), och huvudsakligen är kompetenta att, uttala sig om riskreducerande åtgärder. Det finns här en risk att en lång lista på riskreducerande åtgärder ger intrycket att det föreligger en hög risk för återfall. Då skapas en motsättning mellan den dömdes möjligheter till god rehabilitering (som kan möjliggöra frigivning) och den dömdes intresse av att inte bedömas tillhöra en högriskgrupp (vilket möjliggör frihetsberövande). Denna motsättning kan skapa etiska problem för den som ska kommunicera om risk med domstolen, vilket i sin tur påverkar hur den kommunikationen utformas och vilka konsekvenser den får.

En sista aspekt som gäller samspelet mellan expertbedömningen och den rättsliga prövningen av risk är tidsramen för risken för återfall. När utredningen beskriver riskbedömningen betonas å ena sidan att det ska föreligga en klar och konkret risk för återfall i allvarlig brottslighet som inte gäller en avlägsen framtid eller hypotetiska resonemang, å andra sidan ska bedömningen avse om den dömd, även efter avtjänandet av ett flerårigt tidsbestämt straff, alltså kommer bedömas ha en påtaglig risk för att begå nya allvarliga brott och en prognos för exempelvis den dömdes "framtida sociala situation" kan beaktas (s. 432). De riskbedömningar som idag används som expertunderlag blir betydligt mer osäkra när tidsramen utsträcks bortom de kommande 6-12 månaderna.<sup>7</sup> Även detta måste övervägas noga vid en reform.

## **8.5 Innehållet i säkerhetsstraff och möjligheten att bli frigiven**

Som utredningen konstaterar (s. 222f) är en central del av en ansvarsfull användning av riskbedömningar och ett villkor för att säkerhetsstraff ska vara etiskt försvarbart att personen som döms får tillgång till rehabilitering med målet att personen så småningom inte längre ska vara föremål för ett säkerhetsstraff. Utredningen citerar Statens beredning för medicinsk och social utvärdering: "Att insatserna som genomförs faktiskt förebygger brott är etiskt centralt. Utöver att ineffektiva metoder är ett slöseri med resurser krävs det att insatsen är effektiv för att det ska vara försvarbart att behandla människor olika och att använda tvångsåtgärder." (SBU-rapport 369, s. 70). Som utredningen själva uttrycker det, "[d]et är inte förenligt varken med vår grundlag eller internationella regelverk som Sverige har att följa att endast förvara människor, hur allvarliga brott de än begått" (s. 420).

---

<sup>7</sup> Se t.ex. Picchioni et al. (2024) The predictive validity and temporal characteristics of the HCR-20v3 for inpatient violence in forensic inpatient settings: a. An international study. *Psychiatry Research*, 2024 Sep;339:116079; Douglas et al (2014). Historical-clinical-risk management-20, version 3 (HCR-20V3): development and overview. *International Journal of Forensic Mental Health*, 13(2), 93-108.

Ett tidsobestämt riskbaserat frihetsberövande kräver därmed att insatser görs för att den som frihetsberövas skall kunna bidra till att minska sin risk för återfall och bli frisläppt. En andel av den grupp som sannolikt skulle aktualiseras för säkerhetsstraff kommer att ha betydande vårdbehov, exempelvis till följd av hjärnskador och/eller personlighetsyndrom och behöva omfattande insatser som speglar dessa behov för att deras risk skall kunna anses reducerad. Särskilda former av riskreducerande program behöver sannolikt utformas, som tar hänsyn till rehabiliterings-/behandlingsbehov såväl som habiliterings-/stödbehov. Vilka behandlingsåtgärder som skulle vara lämpliga beror på vilka lagöverträdare som kommer att bli föremål för säkerhetsstraff (se avsnitt 8.2 ovan). En god tillgång till vård och behandling anpassad för klientelet på de platser där säkerhetsstraff ska avtjänas måste därmed säkerställas innan en reform kan genomdrivas. Även här krävs tid och resurser för forskning och utveckling.

För att säkerhetsstraffet ska vara etiskt försvarbart och i linje med Europakonventionen krävs vidare kontinuerliga riskbedömningar som kan fånga upp sänkningar i risknivå för den grupp som utredningen avser. Här har utredningen inte på ett tillfredställande sätt redovisat hur dessa bedömningar ska gå till, vilket underlag som krävs och vilken typ av åtgärder som kan medföra en sådan minskad risk som kan leda till utskrivning.

I utredningen föreslås att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten av säkerhetsstraff. Detta förefaller i och för sig rimligt, med hänvisning till att det skulle utgöra en straffrättslig påföljd. För att Kriminalvården ska kunna utveckla och implementera den typen av insatser som beskrivs ovan krävs dock betydande resurser både ekonomiskt och när det gäller personalförsörjning. Tidsobestämda frihetsberövanden innebär svåra utmaningar för både intagna och personal, där känslor av meningslöshet och hopplöshet kan bidra till allvarliga konflikter. Med hänvisning till den ansträngda situation som Kriminalvården befinner sig i är det i dagsläget svårt att se hur införandet av ett säkerhetsstraff skulle kunna vara försvarbart.

## **9 Avslutande kommentarer**

De problem vi har lyft fram i avsnitten ovan behöver adresseras innan ett beslut om att införa en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd fattas. I nuläget saknas tillräcklig kunskap gällande flera centrala aspekter av bedömningen av och innehållet i ett sådant riskbaserat ingripande. Inför genomförandet av en reform krävs mer kunskap och utvärdering av riskbedömningar och riskreducerande insatser för den grupp som är i fokus i utredningen. För att införandet av säkerhetsstraff ska vara etiskt försvarbart krävs även en fullständig genomlysning av alternativa insatser. Tillgänglig kunskap om brottsförebyggande arbete indikerar, som sagts ovan, starkt att det finns sådana alternativa insatser som vore både mindre ekonomiskt och etiskt kostsamma.

Ett problem som särskilt motiverar fortsatt utredning om en reform ska genomföras är att det med utredningens förslag uppstår oförsvarliga skillnader mellan riskbaserat frihetsberövande genom säkerhetsstraff och det riskbaserade frihetsberövande som idag sker vid rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. För att undvika uppenbar diskriminering krävs en genomlysning av villkoren för beslut om riskbaserad påföljd, expertunderlag vid riskbedömning, omprövning, övriga villkor för frihetsberövandet samt utskrivning/frigivning. Detta är helt nödvändigt för att uppfylla rättsstatliga krav på likabehandling.

Om en reform genomförs på basis av utredningens arbete vill vi, ännu en gång, understryka att detta kräver betydande tid och resurser, åtminstone i den storleksordning utredningen räknat med. Resurser krävs särskilt för att utveckla både bedömnings- och behandlingsmetoder som är tillräckligt tillförlitliga för att uppfylla de krav som utredningen uppställer för att ett riskbaserat ingripande ska vara rättsstatligt, ekonomiskt och etiskt försvarbart. En reform som genomförs snabbt riskerar att leda till att säkerhetsstraffet tillämpas på ett otillförlitligt och rättsosäkert sätt med följden att människor frihetsberövas på obestämd tid på oklara grunder. Detta kan i sin tur, som beskrivs ovan, leda till betydande negativa samhällseffekter.

Om en reform genomförs vill vi avslutningsvis särskilt lyfta behovet av omedelbar och kontinuerlig utvärdering av konsekvenserna. SBU konstaterar, i den rapport som nämns ovan, att det kan finnas utrymme att använda oprövade insatser om syftet är tillräckligt pressande. I så fall är det dock etiskt påkallat insatserna utvärderas så snart som möjligt och att man är beredd att överge insatser som inte visar sig vara effektiva. När det handlar om riskbaserat frihetsberövande finns det en central utmaning i att utvärdera insatsens effektivitet nämligen den inbyggda osynlighetsproblematiken med falska positiva, det vill säga att vi aldrig kommer att veta hur många av de som dömts till säkerhetsstraff som inte skulle ha begått något nytt brott. Det föreligger även risker för att åtgärden används mer och på andra sätt än åsyftat, exempelvis som kompensation för bristande utredning som möjliggör längre frihetsberövanden i fall där åtalet gällt mord eller försök till mord men bevisen inte räckt hela vägen. Vid ett genomförande krävs en tydlig och konkret plan för hur säkerhetsstraff ska följas upp och utvärderas.