

Justitiedepartementet

Remissvar över betänkandet Ett ändamålsenligt samhällsskydd – Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen (SOU 2024:48)

Ju2024/01558

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet **Ett ändamålsenligt samhällsskydd – Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen (SOU 2024:48)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

Sammanfattning

Institutet framhåller att utredningen på ett ingående och föredömligt sätt belyser och analyserar förslagen utifrån Sveriges internationella människorättsåtaganden. Utöver några övergripande synpunkter yttrar sig institutet över följande förslag i betänkandet:

- Institutet har **ingen invändning** mot förslaget att införa en ny tidsbestämd frihetsberövande påföljd.
- Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att villkorlig frigivning även fortsättningsvis ska vara huvudregeln och att den strafftid som ska avtjänas i anstalt även fortsättningsvis ska vara två tredjedelar.

- Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att införa en ny verkställighetsform för fängelsestraff – elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende.
- Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att öka det längsta fängelsestraff som kan avtjänas genom IÖV (Intensivövervakning med elektronisk kontroll) från sex till nio månader.

Institutet avstår från att yttra sig över övriga förslag.

Övergripande synpunkter

Institutet anser att utredningen är mycket gedigen. Genomgången och analysen av praxis från Europadomstolen är föredömlig, men även andra internationella konventioner och regelverk som rör mänskliga rättigheter har behandlats på ett ingående och väl insatt sätt.

Institutet är dock bekymrade över att utredningsdirektiven föregår utredningens slutsatser genom att uppdraga åt utredaren att beskriva ”hur” åtgärder ska genomföras, snarare än att föreslå ”vilka” åtgärder som bör genomföras. Genom uttryck som ”oavsett ställningstagande i sak” snävar regeringen in utredarens utrymme och oberoende. Detta kan leda till att viktiga aspekter inte blir belysta. Institutet anser dock att utredaren i detta fall på ett föredömligt sätt löst situationen genom att först presentera de förslag som han förordar och sedan presentera de förslag som han ej stödjer (men var tvungen att presentera enligt utredningsdirektivet). Institutet kommer att yttra sig över de förslag som utredaren förordar och inte de förslag som han inte själv stödjer.

Institutet yttrar sig över förslagen om 1) säkerhetsstraff, 2) villkorlig frigivning, 3) En ny verkställighetsform – avtjänande av fängelsestraff i ett kontrollerat boende med elektronisk övervakning och 4) Utökad möjlighet att avtjäna straffet i eget boende med elektronisk övervakning,

Institutet avstår från att yttra sig över övriga förslag.

9 Förslag till en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd

Institutet har **ingen invändning** mot att införa en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd i enlighet med utredningens förslag.

Frågan om tidsobestämda påföljder är komplex ur ett människorättsperspektiv, framför allt vad gäller den del av påföljden som har ett preventivt syfte, det vill säga att den dömda inte bara hålls frihetsberövad utifrån vad han eller hon har gjort, utan också utifrån risk för framtida handlande.

Staten har ett ansvar att säkerställa att alla invånare kan åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Detta innebär bland annat att staten har en positiv skyldighet att skydda rättigheter såsom de kommer till uttryck i exempelvis den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR), till exempel rätten till liv, rätten till privat- och familjeliv och rätten att röra sig fritt.¹ Detta inkluderar en skyldighet att vidta åtgärder för att förhindra brott.

Samtidigt har staten inte ett helt fritt utrymme att vidta vilka åtgärder som helst för att förhindra att brott begås utan måste bland annat säkerställa att åtgärderna inte innebär att andra mänskliga rättigheter kränks. Åtgärder får till exempel inte innebära förnedrande behandling eller bestraffning eller kränka invånarnas rätt till frihet.²

Förslaget om tidsobestämda och preventiva påföljder väcker frågor om huruvida en sådan konstruktion är förenlig med exempelvis artikel 3 och artikel 5 i Europakonventionen, det vill säga förbud mot tortyr och rätt till frihet och säkerhet.

¹ Se tex artikel 2 och artikel 8 i Europakonventionen samt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet Europakonventionen och artikel 6, artikel 12 och artikel 23 i ICCPR.

² Se tex artikel 3 och artikel 5 i Europakonventionen och artikel 7 och artikel 9 i ICCPR.

FN:s kommitté för medborgerliga och politiska rättigheter har i sin allmänna kommentar 35 uttalat att straff i preventivt syfte kan vara förenligt med rätten till frihet och personlig säkerhet. Av kommentaren framgår dock bland annat att stater endast bör använda preventiva frihetsberövande som en sista utväg och att regelbundna periodiska granskningar av en oberoende instans måste säkerställas för att avgöra om fortsatt frihetsberövande är motiverat.³

Europadomstolen har flera gånger prövat frågor om tidsobestämda och preventiva påföljder och slagit fast att detta kan vara tillåtet i vissa situationer under vissa förutsättningar.⁴

Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt noggrant gått igenom Europadomstolens praxis. Utredningens förslag förhåller sig till de slutsatser som Europadomstolen slagit fast. Förslaget beaktar de förutsättningar som krävs för att tidsobestämda och preventiva påföljder ska anses förenligt med Europakonventionen. Även om utredningen inte direkt beaktar ovan nämnda allmänna kommentar från FN:s kommitté för medborgerliga och politiska rättigheter så är utredningens förslag förenligt med de aspekter som framkommer av denna kommentar.

³ Human Rights Committee, General comment No. 35 Article 9 (Liberty and security of person), 16 december 2014, CCPR/C/GC/35, p. 21: "When a criminal sentence includes a punitive period followed by a non-punitive period intended to protect the safety of other individuals, then once the punitive term of imprisonment has been served, to avoid arbitrariness, the additional detention must be justified by compelling reasons arising from the gravity of the crimes committed and the likelihood of the detainee's committing similar crimes in the future. States should only use such detention as a last resort and regular periodic reviews by an independent body must be assured to decide whether continued detention is justified. State parties must exercise caution and provide appropriate guarantees in evaluating future dangers. The conditions in such detention must be distinct from the conditions for convicted prisoners serving a punitive sentence and must be aimed at the detainee's rehabilitation and reintegration into society."

⁴ Exempel på relevanta rättsfall där Europadomstolen har berört frågan om tidsobestämda och/eller preventiva påföljder är: *Léger mot Frankrike* (nr. 19324/02, 30 mars 2009) *Kafkaris mot Cypern* (nr. 21906/04, 12 februari 2008), *Vinter m.fl. mot Storbritannien* (nr. 66069/09, 130/10 och 3896/10, 9 juli 2013), *Hutchinson mot Storbritannien* (nr. 57592/08, 17 januari 2017), *M. mot Tyskland* (nr 19359/04, 10 maj 2010), *James, Wells och Lee mot Storbritannien* (nr. 25119/09, 57715/09 och 57877/09, 11 februari 2013), *David Thomas mot Storbritannien* (nr. 55863/11, 4 februari 2015) och *Van Droogenbroeck mot Belgien* (nr. 7906/77, 24 juni 1982).

Mot bakgrund av ovanstående är institutets bedömning att det föreslagna så kallade säkerhetsstraffet är förenlig med Sveriges internationella konventionsåtaganden.

12.8 Våra slutsatser avseende presumtionen för villkorlig frigivning och avtjänad kvotdel

Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att villkorlig frigivning även fortsättningsvis ska vara huvudregeln och att den strafftid som ska avtjänas i anstalt även fortsättningsvis ska vara två tredjedelar.

Institutet ser med oro på det ansträngda läget inom Kriminalvården med en beläggningsgrad på 120 procent på anstalterna.⁵ Av Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024–2033 framgår dessutom att Kriminalvården kommer att ”utmanas i sitt uppdrag att verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt samt att förebygga återfall i brott.” I rapporten framgår dessutom att Kriminalvården planerar för en historiskt kraftfull utbyggnadsplan med en tredubbling av antalet platser (från 9000 till 27 000 platser). Kriminalvården slår fast att en sådan kraftig och snabb expansion kommer att vara utmanande för myndigheten på flera sätt, bland annat en ökad risk för utsatthet och hot- och våldsincidenter.⁶

Institutet anser att den ansträngda situationen och överbeläggningen riskerar att försvåra efterlevnaden av internationella regler vad gäller behandling av fångar,

⁵ KOS 2023, Kriminalvård och statistik, sid 114, tabell 7.5.

⁶ Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024-2033, publicerad 15 december 2023, dnr. KV 2023-14991, s. 5.

till exempel Nelson Mandela Rules⁷, Bangkok Rules⁸ och de Europeiska Fängelsereglerna.⁹

Institutet noterar vidare att de så kallade Tokyo Rules¹⁰ understryker vikten av att stater utvecklar ett system som minskar användningen av fängelse. Av dessa regler framgår bland annat att möjligheten till villkorlig frigivning är viktig för att hjälpa lagöverträdare i deras återintegrering i samhället och att villkorlig frigivning ska övervägas så snart som möjligt.¹¹

Mot bakgrund av ovanstående och med hänvisning till de starka argument som utredningen i övrigt för fram som stöd för förslaget anser institutet att presumptionen för villkorlig frigivning ska behållas och att villkorlig frigivning ska kunna aktualiseras efter att två tredjedelar av straffet avtjänats.

14.4.1 Ytterligare ett alternativt sätt att verkställa ett fängelsestraff på bör införas så snart som möjligt

Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att införa en ny verkställighetsform för fängelsestraff – elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende.

Överbeläggningen på svenska fängelser är problematisk ur ett människorättsperspektiv. Som ovan redovisats var beläggningsgraden på svenska anstalter 120 procent under 2023. Detta försvårar för Kriminalvården att utföra

⁷ UN Standard Minimum Rules on the Treatment of Prisoners (Nelson Mandela Rules), Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2015, A/RES/70/175

⁸ United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules), Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2010, A/RES/65/229

⁹ Ministerkommitténs rekommendation Rec(2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna, Antagen av Ministerkommittén den 11 januari 2006 vid det 952:a mötet med ministrarnas ställföreträdare

¹⁰ United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules), Adopted by General Assembly resolution 45/110 of 14 December 1990.

¹¹ Se bland annat artikel 1.5 och artikel 9 i Tokyo Rules.

sitt uppdrag och att efterleva internationella regler såsom Mandela Rules, Bangkok Rules och de Europeiska fängelsereglerna. Vid överbeläggning kan det exempelvis vara svårt att bibehålla en återfallsförebyggande och rehabiliterande kriminalvård och att upprätthålla god hälsa och säkerhet. Institutet noterar i detta sammanhang att JO i sin ämbetsberättelse 2023 lyfter att den ansträngda beläggningssituationen inom Kriminalvården under året fortsatte att präglade myndighetens verksamhet och därmed förhållandena för de intagna.¹² Överbeläggningens negativa konsekvenser på ett generellt plan är vidare väl dokumenterad i flertalet studier och rapporter vilket utredningen på ett utförligt sätt redovisar i betänkandet.

Institutet noterar avslutningsvis att enligt FN:s gemensamma ståndpunkt om fängelse så ska fängelse endast användas som en sista utväg och av Tokyo Rules framgår att stater ska utveckla alternativa åtgärder för att minska användningen av fängelse.¹³

Mot bakgrund av ovanstående **välkomnar** institutet förslag som innebär alternativ till fängelse. Förslaget om att införa elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende som en ny verkställighetsform för fängelsestraff är väl motiverat och genomtänkt och är just ett sådant alternativ till fängelse som stater uppmanas att utveckla enligt Tokyo Rules. Institutet tillstyrker således förslaget.

14.4.9 Tillämpningsområdet för IÖV ska utökas

Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att öka det längsta fängelsestraff som kan avtjänas genom IÖV (Intensivövervakning med elektronisk kontroll) från sex till nio månader.

I denna del hänvisar institutet till sitt resonemang ovan (se 14.4.1).

¹² Justiceombudsmännens ämbetsberättelse 2023, Redogörelse 2023/24:JO1, s. 17-18.

¹³ United Nations System Common Position on Incarceration, April 2021, s. 2 och artikel 1.5 i Tokyo Rules

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren/juristen Andreas Ljungholm. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktören Charlotte Palmstierna, enhetschef för Utredning och analys Eva Glückman och utredaren/juristen Anna Rosenmüller Nordlander deltagit.

Fredrik Malmberg

Direktör