

BESLUT

2024-11-07

Dnr SU FV-2523-24

Felipe Estrada
Prefekt

Justitiedepartementet
Regeringskansliet

Silsa Heilborn
Administrativ Chef

Yttrande över remiss: Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen, SOU 2024:48

Stockholms Universitet har ombetts att till Justitiedepartementet inkomma med synpunkter på remiss av betänkandet Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen, SOU 2024:48.

Betänkandet har remitterats till Kriminologiska institutionen. Synpunkter redovisas i bifogad bilaga, som utgör Kriminologiska institutionens svar.

Felipe Estrada

Silsa Heilborn

Kriminologiska institutionen

Kriminologiska institutionen

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

Sammanfattning av institutionens bedömning

Kriminologiska institutionen är positivt inställda till att utredningen förhållit sig självständigt till den politiska beställningen av reformer. Det är förtjänstfullt att en rad förslag som inte får stöd av det samlade kunskapsläget inom samhälls- och rättsvetenskap avstyrks. Det handlar specifikt om förslagen om att avskaffa villkorlig frigivning efter 2/3 av fängelsestraffet, införa vistelseförbud, kriminalisering av rymning och en generell minskning av antalet permissioner.

Institutionen är samtidigt kritisk till andra förslag som skärpt syn på återfall i brott och en höjning av minimistraffet av fängelsestraff till en månad. Utredningen har inte påvisat att förslagen kommer minska återfall. Mest kritik riktar institutionen mot förslaget om införande av tidsbestämd säkerhetspåföljd, då det inte tas hänsyn till att det i stor utsträckning kommer riktas mot personer inte kommer återfalla.

Direktiven

Utredningens uppdrag var bl.a. att föreslå

- en tidsbestämd säkerhetspåföljd
- avskaffandet av villkorlig frigivning
- vistelseförbud
- ökat straff vid återfall
- kriminalisering av rymning

Kriminologiska institutionen

- minskning av permissioner
- skärpta reaktioner vid misskötsamhet under skyddstillsyn
- höjning av minimistraffet för fängelse.

Utredningens förslag

Utredningen avstyrker helt eller i huvudsak

- avskaffandet av villkorlig frigivning efter 2/3 av fängelsestraffet
- vistelseförbud
- kriminalisering av rymning
- en generell minskning av antalet permissioner

Utredningen föreslår

- en tidsbestämd säkerhetspåföljd
- ökat straff vid återfall genom att den förverkade villkorliga frigivningen ska räknas till fullo, möjlighet att överskrida maxstraffet vid återfall och att det maximala påslaget vid återfall höjs från fyra till sex år
- att möjligheten till skyddstillsyn i större utsträckning kopplas till ett fängelsestraff
- att permission i högre utsträckning kopplas till deltagande i återfallsförebyggande verksamhet
- höjning av lägst fängelsestraff från 14 dagar till en månad men då med 2/3 frigivning
- möjlighet till att avtjäna del av frihetsstraffet med elektronisk fotboja i kontrollerat boende.

Institutionens bedömning

Inledning

Utredningen förtjänar beröm för att ta upp de principiella frågorna om straffets syfte och också empiriskt granska påståenden i direktiven och den politiska debatten om att mer fängelse ökar avskräckningen, att inkapacitering är effektivt för att minska brottsligheten, att folket kräver hårdare straff och att långa fängelsestraff för gärningspersonen ger brottsoffret upprättelse.

I förhållande till dessa analyser avfärdas också flera av direktivens förslag. Då utredningen samtidigt ska leverera förslag, ”oavsett ställningstagande i

sak”, blir diskrepansen mellan evidens och regeringens ideologiskt och politiskt motiverade direktiv särskilt tydlig.

Institutionen instämmer alltså i utredningens grundläggande hållning och också i de fall där utredningen avstyrkt direktivens uppdrag. Institutionen vill därutöver kommentera några av utredningens förslag till förändringar.

Fängelsestraffets innehåll

Utredningen har förtjänstfullt lyft fram att ett frihetsstraff inte enbart handlar om tiden inlåst i fängelse, utan att också icke frihetsberövande element som permissioner, frigång och villkorlig frigivning ingår. Avsteg från total slutenhet används politiskt för att hävda att ökad öppenhet riskerar minska allmänhetens förtroende för straffet. Utredningen betonar här vikten av att från politiskt håll pedagogiskt försöka förklara de olika element och perioder som ingår i ett frihetsstraff. Då allmänheten i stor utsträckning delar Kriminalvårdens vision om värdet av att erbjuda en verksamhet som betonar vikten av behandling för att minska risken för återfall (Jerre 2013), bör det vara möjligt att öka förståelsen för mindre slutna frihetsstraff.

Samhällsskydd

Utredningen framhåller kravet på samhällsskydd som grund för straffrättsliga åtgärder som en helt ny princip samtidigt som man påpekar att detta syfte alltid har funnits med i strafflagen. Utredningen har spårat begreppet tillbaka till 1920-talet. Det hade här kunnat framhållas att det är viktigt att sätta begreppet i sitt historiska sammanhang för att därmed kunna förstå dess politiska potential. Under mellankrigstiden utvecklas som bekant olika åtgärder för att skydda samhället mot oönskade element och kulminerar med sterilisering (Broberg & Tydén 2005), eugenik och nazistisk utrotningspolitik.

Efter andra världskriget uppstår i Europa rörelsen för socialskydd (*défens sociale*) som också betonar den straffades värdighet och möjligheten till rehabilitering genom ändrade individuella sociala förhållanden. Det finns därför skäl att vara observant på vad uttryck som samhällsskydd står för. Utredningen framhåller dock väl rehabilitering och åtgärder för att förbättrade den dömdes situation som minskar risken för återfall som samhällsskydd.

Tidsbestämd säkerhetspåföljd

Det tidsbestämda fängelsestraff som utredningen föreslår ska användas restriktivt. Som påpekas i ett särskilt yttrande i betänkandet, och som institutionen ansluter sig till, strider förslaget mot straffvärdesprincipen som i andra sammanhang starkt framhålls som grunden för påföljdsval och straffmätning.

Då det gäller brottets allvar ges i utredningen några exempel, främst på våldtäkt, inkl. mot barn. Utredningen skattar att det nya tidsbestämda straffet kommer att gälla omkring 45 personer per år. Det saknas dock en beräkning i utredningen av återfallsfrekvensen i allvarliga brott mot person av de ca 45 personer som fyller kraven för att kunna dömas till tidsbestämd säkerhetspåföljd, varför förslaget blir svårt att bedöma.

Utgångspunkten för utredningens förslag bygger på att det finns risk för återfall i allvarlig brottslighet som inte täcks av livstidsstraffet eller påföljden rättspsykiatrisk vård samt att det påstås att möjligheten att rätt predicera återfall har förbättrats. Kriminologisk forskning visar dock tydligt att prediktionsförmågan är fortsatt låg vad gäller de allvarligaste brotten då de ju alltid är få (se t. ex. Carlsson och Sivertsson 2022; 249-260; Tham 2022). De falska positiva, dvs. individer som felaktigt kommer antas begå nya grova brott och därmed riskera att hållas inspärrade för brott de inte skulle begått, blir därför många för återfall i de riktigt allvarliga brotten. Detta är ett rättssäkerhetsproblem som lagstiftaren måste ta på största allvar.

När frågan om möjligheten att predicera farlighet behandlades i en utredning från 2002 (SOU 2002:3) fick förslag om införande av en ny tidsbestämd påföljd omfattande kritik och ledde inte till lagstiftning. Samma kritik kan riktas mot de förhoppningar som nu knyts till förmågan att göra farlighetsprediktioner (se Kriminologiska institutionens remissvar 2002).

Straffskärpning vid återfall

Utredningen föreslår en skärpt syn på återfall i brott. Skärpningen ska ske på tre sätt: 1) genom att hela reststraffet från tidigare villkorlig frigivning ska räknas in i det nya straffet, 2) Brottsbalken 29:4 om straffskärpning vid återfall ska användas mer, och 3) den övre gränsen för påslag p.g.a. återfall utöver brottslighetens straffvärde höjs från fyra till sex år.

Huruvida återfall bör straffas hårdare av straffvärdesskäl har länge diskuterats utan att någon enighet nåtts. Frågan här är dock inte den

moraliska utan den om samhällsskydd, dvs. om straffskärpningar kan förväntas minska brottsligheten. Utredningen skriver (s. 187) att forskningen entydigt pekar på att straffskärpningar inte resulterar i mindre brottslighet. Frågan måste då ställas varför utredningen föreslår skärpta straff vid återfall. Samma fråga kan riktas mot förslaget att skyddstillsyn i större utsträckning ska kunna kombineras med fängelse. Vilken evidens stöder att detta skulle minska risken för återfall?

Permission kopplas i högre grad till deltagande i återfallsförebyggande verksamhet

Efter några uppmärksammade rymningar från fängelse runt sekelskiftet skärptes bestämmelserna för permission. Antalet permissioner har nu halverats. Utredningen pekar på att antalet fall av misskötsamhet i samband med permission är få. Det framstår då som oklart varför utredningen vill ytterligare begränsa möjligheten till permission.

Utredningen vill i större utsträckning knyta möjligheten till permission till om den intagne deltar i återfallsförebyggande verksamhet. Detta förslag måste bedömas i förhållande till syftet med permissioner. Om permission ses som en rättighet blir det då ett straff för misskötsamhet genom att inte ha deltagit i en av anstalten påbjuden behandling. Om deltagande i programmen ses som viktiga för att förhindra återfall, måste det kunna visas att sådana program verkligen leder till minskad risk för att fortsätta med brott. Även de bästa programmen har ganska begränsade resultat. Det bör också visas att programmen har en positiv effekt även på dem som mot sin vilja tvingas delta i verksamheten. Institutionen menar att det är klokare att behålla en ordning där permissioner är en rättighet och samtidigt satsa resurser som gör de återfallsminskande programmen attraktiva i sig utan koppling till hot om straff.



Fängelseminimum en månad

Utredningen föreslår att minimistraffet för ett fängelsestraff höjs från 14 dagar till en månad. Samtidigt ska dock den villkorliga frigivningen efter 2/3 gälla även för de kortaste straffen.

Ett alternativ till detta förslag är att slopa fängelsestraff om en månad. Enligt Kriminalvårdens devis "Bättre ut" kan knappast någon meningsfull behandling utföras under drygt tre veckors tid. Forskning pekar också på det resursslöseri det innebär att döma ut en månads fängelse (Alm 2024).

Slutsats

Kriminologiska institutionen är positiv till att utredningen avstyrker flera politiska förslag som kommer vara ineffektiva för att minska brottsligheten. Det handlar specifikt om förslagen om att avskaffa villkorlig frigivning efter 2/3 av fängelsestraffet, införa vistelseförbud, kriminalisering av rymning och en generell minskning av antalet permissioner.

Vi är samtidigt kritiska till andra förslag som skärpt syn på återfall i brott och en höjning av minimistraffet av fängelsestraff till en månad. Utredningen har inte påvisat att förslagen kommer minska återfall och därmed omfattningen av framtida brottsoffer. Mest kritik riktar institutionen mot förslaget om införande av tidsbestämd säkerhetspåföljd då det inte tas hänsyn till att det i stor utsträckning kommer riktas mot personer som de facto inte kommer återfalla.

Remissen har författats av professor emeritus Henrik Tham med stöd av professor emeritus Janne Flyghed och professor Felipe Estrada och godkänts av Kriminologiska institutionens styrelse 2024-11-07.



Litteratur

Alm, Susanne 2024. Konsekvenser av fängelsestraff i Norden. En forskningsöversikt. Rapport 2024:1. Stockholms universitet, Kriminologiska institutionen.

Broberg, G., & Tydén, M. (2005). Oönskade i folkhemmet. Svensk steriliseringspolitik. Stockholm: Dialogos.

Carlsson, C., & Sivertsson, F. (2022). Ungdomsbrottslighet ur ett livsförloppsperspektiv. I Estrada, F., Flyghed, J., & Nilsson, A. (2022). Den svenska ungdomsbrottsligheten. Studentlitteratur AB.

Jerre, K. (2013). The Public's Sense of Justice in Sweden – a Smorgasbord of Opinions. Ak. avh. Stockholms universitet, Kriminologiska institutionen.

SOU 2002:3, Psykisk störning, brott och ansvar. Betänkande av psykansvarskommittén.

Kriminologiska institutionens remissvar på SOU 2002:3, Psykisk störning, brott och ansvar. Betänkande av psykansvarskommittén, https://www.su.se/polopoly_fs/1.573755.1632237195!/menu/standard/file/2002rs_SOU2002_3.pdf.

Tham, H. (2022). Tidiga ingripanden och individinsatser som kriminalpolitisk strategi. I Estrada, F., Flyghed, J., & Nilsson, A. (2022). Den svenska ungdomsbrottsligheten. Studentlitteratur AB.

Juridiska fakultetskansliet

Justitiedepartementet

Remiss: Ett ändamålsenligt samhällsskydd (SOU 2024:48)

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har genom remiss anmodats att yttra sig över det rubricerade betänkandet. Juridiska fakultetsnämnden avstyrker förslaget om så kallat säkerhetsstraff. Med nedanstående synpunkter lämnar Juridiska fakultetsnämnden förslagen i övrigt utan erinran.

Utredningens förslag i korthet

Betänkandet är omfattande och innehåller flera olika förslag, som alla syftar till att åstadkomma så kallat samhällsskydd. Det förslag som innebär den största förändringen i relation till dagens straffsystem är att en ny tidsobestämmd påföljd – ”säkerhetsstraff” – införs. Därutöver föreslås bland annat en del förändringar av verkställighetsreglerna.

Juridiska fakultetsnämndens synpunkter på förslagen

Kommentarerna i det följande berör i första hand det så kallade säkerhetsstraffet. Först ska emellertid något sägas om övervägandena om villkorlig frigivning. Juridiska fakultetsnämnden instämmer med utredningen i de slutsatser som redogörs för i kapitel 12 i betänkandet. För det första bör konstateras – vilket också påpekas i betänkandet, se främst avsnitt 12.5 – att den villkorliga frigivningen är en del av verkställigheten av ett fängelsestraff och att den har stor betydelse för att den dömda ska kunna återanpassas i samhället. Det är av de nämnda skälen av stor betydelse att presumtionen för villkorlig frigivning får vara kvar. De argument som presenteras i betänkandet är övertygande och Juridiska fakultetsnämnden instämmer i vad som sägs i avsnitt 12.6. Juridiska fakultetsnämnden instämmer därutöver i utredningens bedömning i fråga om den kvotdel av straffet då villkorlig frigivning blir aktuellt, som presenteras i avsnitt 12.7.

Den stora förändring av dagens straffsystem som föreslås i betänkandet är som nämnts det så kallade säkerhetsstraffet. Införandet av ett sådant straff kan sägas innebära ett rätt betydande avsteg från de teoretiska grunder som annars brukar sägas bära upp det svenska påföljdssystemet. Samtidigt kan noteras att säkerhetsstraffet är tänkt att användas i så få fall att man kan ifrågasätta i vilken mån ett litet undantag verkligen påverkar systemet i

Juridiska fakultetsnämnden

dess helhet. Enligt Juridiska fakultetsnämnden finns dock en påtaglig risk för att säkerhetsstraffet i praktiken kommer att användas i fler fall än vad som är avsett.

Precis som konstateras i betänkandet finns redan idag ett antal påföljder som är tidsbestämda. Det sagda gäller för det första livstids fängelse. Livstids fängelse utgör lagens strängaste straff. Den som döms till denna påföljd får efter en tid ansöka om att straffet ska tidsbestämmas. Grunden för att döma ut påföljden är brottets allvar. För det andra finns påföljden rättspsykiatrisk vård. Denna påföljd väljs inte på grund av brottets allvar utan med utgångspunkt i den dömdes vårdbehov.

Det föreslagna säkerhetsstraffet skiljer sig från både livstids fängelse och rättspsykiatrisk vård. Det beror på att säkerhetsstraffet enligt den föreslagna 33 kap. 1 § brottsbalken ska dömas ut med grund i en prognos av återfallsrisken. Således ska säkerhetsstraffet användas vid viss upprepad brottslighet om det finns en påtaglig risk att den dömda återfaller i allvarlig brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid likartat slag och ett tidsbestämt fängelsestraff eller andra åtgärder inte är tillräckliga för att tillgodose behovet av samhällsskydd.

Precis som anförs i betänkandet är en preventivt inriktad, tidsbestämd påföljd svår att förena med de grundläggande principer som påföljdssystemet vilar på. Säkerhetsstraffet utgör ett avsteg från den proportionalitetsprincip som är grundläggande vid bestämningen av straff, och som innebär att straffet ska bestämmas utifrån brottets allvar. Med det föreslagna säkerhetsstraffet införs ett uttryckligt undantag från denna princip, eftersom straffet bestäms utifrån ett prognostänkande istället för att ha sin grund i en värdering av den begångna gärningens allvar.

De avsteg från proportionalitetsprincipen som förslaget innebär hade kunnat vara acceptabla om bedömningen av återfall hade kunnat ske på ett rimligt sätt. Så är dock inte fallet. Utöver de principiellt inriktade synpunkterna kan man nämligen framhålla en del rent praktiska problem med förslaget om säkerhetsstraff. Det är helt enkelt svårt – eller snarare omöjligt – att bedöma vem som har en påtaglig risk för att återfalla i allvarlig brottslighet och vem som inte har det. Svårigheterna i att göra tillförlitliga prognoser är också ett av huvudskälen till att det nuvarande påföljdssystemet sedan 1989 års stora reform bygger på en bakåtriktad bedömning av proportionalitet mellan brott och straff – straffvärde – istället för en prognos angående återfallsrisk och farlighet. Att det är ogörligt att avgöra vem som kommer att återfalla i brottslighet och vem som inte kommer att göra det är väldokumenterat i kriminologisk forskning, och påpekas också i betänkandets kap. 6. Det är enligt Juridiska fakultetsnämnden uppenbart att det omöjligt för domstolarna ställa tillförlitliga prognoser om återfallsrisk. Att så är fallet beror inte på domstolarnas bristande kompetens, utan på att det helt enkelt inte går. En bedömning blir aldrig bättre än det underlag på vilket den görs, och om systemet kräver att en bedömning ska göras trots att underlaget uppenbarligen inte är tillräckligt för de slutsatser som domstolen förväntas dra, uppstår naturligtvis problem.

Juridiska fakultetsnämnden vill utöver det ovan sagda peka på risken att säkerhetsstraffet kommer att användas i betydligt fler fall än vad man i betänkandet räknar med. Även om det i det enskilda fallet är omöjligt att ställa säkra prognoser i fråga om vem som kommer att återfalla i brott finns ett antal faktorer som på en aggregerad nivå talar för återfall. Den viktigaste av dessa är att den dömda tidigare har begått brott. Säkerhetsstraffet ska enligt förslaget i betänkandet endast kunna dömas ut i fall där det är fråga om antingen återfall eller upprepad brottslighet. Det är därför svårt att tänka sig något fall där en domstol skulle komma fram till att det inte finns påtaglig risk för återfall, om förutsättningarna för

säkerhetsstraff är uppfyllda i övrigt. För varför skulle domstolen gå emot den tydligaste indikator på återfallsrisk som finns, nämligen tidigare brottslighet? Alla de som uppfyller något av de första kraven – att (i) tidigare ha dömts till fängelse i lägst fyra år för ett eller flera brott mot annans liv, hälsa, frihet eller frid, och därefter ha återfallit i sådan brottslighet av minst lika allvarligt slag, alternativt (ii) vid ett och samma tillfälle ska dömas för upprepad brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid och som sammantaget är synnerligen allvarlig – kan därför förväntas uppfylla också det andra kravet om återfallsrisk. Tillämpningen av säkerhetsstraffet riskerar därför att bli betydligt mer vidsträckt än vad som framgår av betänkandet. Det gör också att det blir svårare att acceptera också ur ett principiellt perspektiv. Ett regelsystem kan härbärgera principiella undantag endast så länge det är fråga om just undantag, men knappast om undantagen blir allt för vanliga.

Med hänsyn till det ovan sagda avstyrker Juridiska fakultetsnämnden från förslaget om säkerhetsstraff.

Remissvaret har på Fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jane Reichel. Yttrandet har beretts av docent Erik Svensson. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Jane Reichel

Karolina Alveryd