

2024-11-07

Dnr SU FV-2523-24

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 avstyrkts. 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 tidsobestämd 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 tidsobestämd säkerhetspåföljd
- avskaffandet av villkorlig frigivning

Kriminologiska institutionen

- vistelseförbud
- ökat straff vid återfall
- kriminalisering av rymning
- 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 tidsobestämd 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.

Tidsobestämd säkerhetspåföljd

Det tidsobestämda 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 tidsobestämda 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 tidsobestämd 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 tidsobestämd 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 tidsobestämd 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.