

Remissvar på Justitiedepartementets Promemoria *Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda, dnr Ju/00923/L5, dnr SU FV-1.1.3-1008-20*

Promemorians huvudsakliga förslag

Förslagen innebär utvidgad kontroll av den som dömts till skyddstillsyn. Övervakningstiden förlängs. Möjligheterna att föreskriva villkor var den dömda ska eller inte få vistas ökar genom att platserna tydligare ska specificeras. Möjligheten att införa elektronisk övervakning av den dömda införs och Kriminalvården fattar ett sådant beslut.

Sammanfattning av institutionens remissvar

Institutionen avvisar förslagen om förlängd övervakningstid, specificeringen av vistelseplatser, möjligheten till användning av elektronisk övervakning samt att Kriminalvården ska fatta beslut om elektronisk övervakning. Skälen är främst att effekten på återfall av den utvidgade kontrollen inte har gjorts trolig, att förslaget om att avgränsa specificerade platser där den dömda inte har rätt att vistas inte förefaller realistiskt, att elektronisk övervakning som är ett fängelsestraff nu ska kunna ges till någon som dömts till en icke frihetsberövande påföljd samt att detta ska bestämmas inte av domstol utan av Kriminalvården.

Institutionens remissvar på SOU 2017:61 om villkorlig frigivning

Den 1 juli 2020 träder en ny lag i kraft som innebär en skärpning av reglerna för villkorligt frigivna (SFS 2019:464). Enligt regeringen finns anledningar att se över om inte samma förändringar som gjorts för villkorligt frigivna även bör gälla för dem som dömts till skyddstillsyn. Promemorians förslag framstår då som mer eller mindre en följdlagstiftning som det inte skulle finnas skäl att närmare kritisera. Institutionen avvisade dock flera av de förslag som lades fram i SOU 2017:61 om förstärkta åtgärder mot återfall för villkorligt frigivna. Denna kritik kvarstår och gäller därför i allt väsentligt även förslagen om skärpta regler för dömda till skyddstillsyn (Kriminologiska institutionen 2017).

Återfallsförebyggande åtgärder

Förslagen om återfallsförebyggande åtgärder motiveras med hänvisning till dels att reglerna ska göras mer lika dem för villkorlig frigivning, dels att regeringen vill vidta åtgärder mot gängkriminaliteten och att förslagen ska svara mot regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminaliteten. Någon empiri som stödjer att förlängd övervakningstid skulle minska återfallen presenteras inte. Påpekas kan dock, igen, att återfall i kriminalvårdspåföljder sjunker sedan sekelskiftet. Även återfallen för dem som dömts till skyddstillsyn har minskat sedan 2006 men med en svag ökning de senaste tre åren (Kriminalvården). Promemorian hade kunnat reflektera över vilka förhållanden som ligger resp. inte ligger bakom denna utveckling.

Vad gäller förslaget om föreskrifter om vistelse förefaller det inte särskilt genomtänkt. Målgruppen verkar vara unga män i utanförskapsområden som har dömts till skyddstillsyn. De ska bl.a. kunna förbjudas vistas på ställen "där narkotikaförsäljning är vanligt

förekommande eller där andra kriminella vistas eller bor”. Förslaget lär knappast förhindra kontakt med narkotikaförsäljning eller ”andra kriminella” som naturligtvis lätt kan flytta på sig. Hur dessa områden i praktiken ska avgränsas och särskilt i utanförskapsområden är inte heller lätt att förstå.

Promemorian hänvisar till en Brå-rapport (Brå 2019) för att ge stöd åt att intensivövervakning minskar återfall i brott. Denna effekt gällde specifikt villkorligt frigivna. Resultatet kan knappast direkt överföras till gruppen dömda till skyddstillsyn. Frågan diskuteras i en tidigare rapport från Brå (2010). Brå ställer sig här tveksamt till om intensivövervakning genom elektronisk kontroll passar dem med denna påföljd. Beskrivningen av klienterna visade att över fyra av fem saknade arbete, att tre fjärdedelar hade missbruksproblem och att nära hälften hade psykisk ohälsa. Brå bedömde att de skötsamhetskriterier som gäller för elektronisk fotboja skulle vara för höga för dem som dömts till skyddstillsyn och därför leda till omfattande misskötsamhet. Rapporten pekar för övrigt på att misskötsamhet inte fungera som prediktor för återfall.

Fängelsestraff för dömda till icke frihetsberövande påföljder

Antag dock, som promemorian gör, att en återfallsförebyggande effekt av elektronisk övervakning för dömda till skyddstillsyn inte kan inte uteslutas och därför borde kunna införas. Frågan som då uppstår blir den om straffvärde och proportionalitet.

Elektronisk fotboja är ett fängelsestraff. Hänvisningen till att reglerna för kontroll av dömda till skyddstillsyn ska vara desamma som för villkorligt frigivna haltar därmed betänkligt. Den villkorligt frigivne har avtjänat ett fängelsestraff i anstalt men får förlägga sista delen av straffet utanför anstalten. Den som dömts till skyddstillsyn har däremot fått en icke frihetsberövande påföljd. Förslaget om att dömda till skyddstillsyn ska kunna övervakas genom elektronisk övervakning innebär då de facto att påföljden kan innebära ett frihetsstraff.

Promemorian tycks inse detta dilemma och betonar att ett fängelsestraff verkställt genom elektronisk övervakning är mycket mer frihetsberövande. Det rör sig dock om en skillnad i grad, inte i art. Hur lagen kommer att tillämpas i praktiken är också svårt att veta. Med skärpta krav på vistelse och regeringens kraftiga markeringar mot organiserade brott, narkotikabrottslighet och gängbrottslighet i form av alltmer straff och tvångsåtgärder kan en omfattande expansion av elektronisk övervakning på inget sätt uteslutas.

Till detta kommer att besluten om frihetsberövande genom elektronisk övervakning ska beslutas av Kriminalvården, dvs. av personal som inte är domare. Frihetsberövanden har hittills beslutats i domstol med den öppenhet och de rättssäkerhetskrav detta innebär. Aldrig så goda intentioner hos kriminalvårdstjänstemän kommer inte att kunna förhindra godtyckliga beslut och upplevd orättvisa från de dömdas sida – något som enligt forskning om polisen lett till negativa effekter för återanpassning och återfall (Armstrong & Durnescu, 2016; Digard 2010, Paternoster et. al. 1997; Tyler, 2003; Criminological Highlights på svenska, s. 13-16).

Stöd- vs kontrollåtgärder

Avslutningsvis vill vi lyfta det beklagansvärda och något överraskande i att ett uppdrag som har som uppgift att "stärka möjligheterna att vidta kontroll- och stödåtgärder avseende dem som har dömts till skyddstillsyn" endast landar i förslag om ökad kontroll. Förvisso följer det av att det framstår närmast som en följdlagstiftning till tidigare ändringar avseende villkorlig frigivning. Icke desto mindre hade det både i denna och tidigare lagändring varit förtjänstfullt om också stödåtgärder setts över och stärkts. I forskning finns stöd för att för att den dömda, särskilt vad gäller de med hög återfallsrisk, ska lyckas med att inte återfalla krävs ofta omfattande stöd från samhället (Petersilia, 2001; Seiter and Kadela, 2003; Travis and Petersilia, 2001). Ett stort fokus på kontroll, på bekostnad av stöd, har också kritiserats för att rikta fokus allt för mycket på individens egna val istället för att även uppmärksamma samhällsfaktorer som är betydelsefulla för att kunna minska återfall i brott (Bosworth, 2007; Werth, 2011, 2013).

Slutsats

Institutionen avvisar förslagen om skärpt kontroll av dömda till skyddstillsyn vad gäller förlängd övervakningstid, specificeringen av vistelseplatser, möjligheten till användning av elektronisk övervakning samt att Kriminalvården ska fatta beslut om elektronisk övervakning.

Detta remissvar har sammanställts av professor emeritus Henrik Tham och professor Tove Pettersson och beslutades av Kriminologiska institutionsstyrelsen den 7 maj 2020.

Felipe Estrada, prefekt

Litteratur

Armstrong R., & Durnescu I. (2016). *Parole and Beyond: International Experiences of Life After Prison*. In: Armstrong R., & Durnescu I. (eds) *Parole and Beyond*. Palgrave Studies in Prisons and Penology. Palgrave Macmillan, London.

Brå (2010). *Frivården i Sverige. En kartläggning*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2019). *Brott som begås under frivård. En kartläggning av övervakade och intensivövervakade*. Kortanalys 7/2019. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Bosworth M (2007). Creating the responsible prisoner Federal admission and orientation packs. *Punishment & Society* 9(1): 67–85.

Criminologiska Highlights på svenska, övriga ämnen

https://www.criminology.su.se/polopoly_fs/1.437979.1557832719!/menu/standard/file/Criminological%20Highlights%20-%20Alla%20%C3%A4mnen.pdf (hämtad från Kriminologiska institutionens hemsida 2020-05-04)

Digard, L. (2010). When legitimacy is denied: Offender perceptions of the prison recall system. *Probation Journal*, 57(1), 43–61.

Kriminalvården, Återfall, <https://www.kriminalvarden.se/forskning-och-statistik/statistik-och-fakta/aterfall/>.

Kriminologiska institutionen (2017). Remissvar på SOU 2017:61, Villkorlig frigivning - förstärkta åtgärder mot återfall, https://www.criminology.su.se/polopoly_fs/1.349396.1506597590!/menu/standard/file/Remissvar%20SOU%202017-61%20Villkorlig%20frigivning.pdf.

Paternoster, R., Brame, R., Bachman, R., & Sherman, L.W. (1997). Do fair procedures matter? The effect of procedural justice on spouse assault. *Law and Society Review*, 31, 163–204.

Petersilia J (2001). Prisoner reentry: Public safety and reintegration challenges. *The Prison Journal* 81(3): 360–375.

Seiter RP and Kadela KR (2003). Prisoner reentry: What works, what does not, and what is promising. *Crime & Delinquency* 49(3): 360–388.

Travis J and Petersilia J (2001). Reentry reconsidered: A new look at an old question. *Crime & Delinquency* 47(3): 291–313.

Tyler, T.R. (2003). Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law. In M. Tonry (Ed.), *Crime and justice: A review of research*. Chicago: The University of Chicago Press.

Werth R (2011). I do what I'm told, sort of: Reformed subjects, unruly citizens, and parole. *Theoretical Criminology* 16(3): 329–346.

Werth R (2013). The construction and stewardship of responsible yet precarious subjects: Punitive ideology, rehabilitation, and 'tough love' among parole personnel. *Punishment & Society* 15(3): 219–246.