



Justitiedepartementet

Remissyttrande över betänkandet Villkorlig frigivning (SOU 2017:61)

Ju2017/05814/L5

Kriminalvården anser överlag att betänkandet är väl genomarbetat och att utredningens argument är både övertygande och välformulerade. Kriminalvården ställer sig därför i allt väsentligt bakom utredningens förslag men lämnar följande synpunkter.

8.3 Risk för återfall i brott bör inte utgöra skäl mot villkorlig frigivning

Kriminalvården delar utredningens uppfattning att det inte bör införas en ordning som innebär att bedömningar av risk för återfall i allvarlig brottslighet påverkar tidpunkten för villkorlig frigivning. Samtliga skäl som utredningen lyfter fram talar starkt emot ett införande av en sådan ordning.

Utredningen redogör utförligt för hur individuella riskbedömningar i dag används inom Kriminalvården. Riskbedömningarna utgör ett värdefullt underlag vid framtagandet av verkställighetsplaneringen och i samband med beslut om placering, särskilda villkor, permissioner samt vid särskilda utslussningsåtgärder. Även i övriga delar av rättssystemet används riskbedömningar. Syftet med en riskbedömning beror på sammanhanget. I fråga om häktning eller särskild utskrivningsprövning i samband med rättspsykiatrisk vård är det grundläggande syftet att bedöma en individs risk för återfall i brott och vid förhöjd risk genomföra insatser för att förebygga återfall. I andra fall kan riskbedömningen utgöra ett hjälpmedel för att avgöra vem som bör erhålla behandling och vilken sort som då bör komma ifråga.

Kriminalvårdens riskbedömningar är väl anpassade till verksamheten och genererar ett, för sitt ändamål, fullt tillfredsställande resultat. Det föreligger dock mycket stora svårigheter att på individnivå göra säkra bedömningar avseende risk för återfall i allvarlig brottslighet. Dessa svårigheter är därför ett starkt vägande skäl mot att låta riskbedömningar styra hur stor del av strafftiden som ska verkställas i anstalt.

8.5 Utformning av en eventuell reglering som innebär att risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag kan utgöra skäl mot villkorlig frigivning

Skulle det ändå införas en ordning med risk för återfall i brott som skäl mot villkorlig frigivning delar Kriminalvården uppfattningen att den mest ändamålsenliga utformningen är den som, i likhet med gällande bestämmelser om uppskjutande av villkorlig frigivning p.g.a. misskötsamhet, innebär att frigivningstidpunkten skjuts upp viss tid. Kriminalvården tillstyrker utredningens förslag att den riskbedömning som ska ligga till grund för beslutet ska genomföras av Rättsmedicinalverket.

8.5.3 Tillämpningsområdet *m.m.*

De starka motargumenten som utredningen redogör för, främst svårigheten att på individnivå göra säkra riskbedömningar, kräver ett begränsat tillämpningsområde för att ur ett rättssäkerhetsperspektiv alls kunna godtas. Endast i de fall då intresset av samhällsskydd anses väga särskilt tungt bör risken för återfall kunna beaktas som skäl mot villkorlig frigivning. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att risk för återfall i brott endast ska kunna beaktas för långtidsdömda, intagna som avtjänar fängelse i minst fyra år, eller om det finns särskilda skäl, två år. Kriminalvården anser att detta kan vara en rimlig avvägning för att på ett ändamålsenligt sätt göra tillämpningsområdet tillräckligt snävt.

Med den föreslagna begränsningen av tillämpningsområdet uppkommer dock frågan vilken den reella effekten kan väntas bli med tanke på hur sällan den som begått ett mycket allvarligt vålds- eller sexualbrott återfaller i brott kort tid efter frigivningen. I debatten har vissa s.k. förtjänstargument – dvs. att de som dömts till de längsta straffen för de allvarligaste brotten bör avtjäna en större del av den utdömda tiden i fängelse än andra – kommit till uttryck. Kriminalvårdens uppfattning är att det är viktigt att lagstiftaren försäkras sig om att liknande argument inte läggs till grund för bedömningen. Avvägningar av sådan art bör vara en fråga för den dömande makten snarare än den verkställande.

Om avsikten däremot är att minska återfallsbrottslighet måste reglerna, enligt Kriminalvårdens uppfattning, utformas så att de träffar de klienter som faktiskt återfaller i brott. I Justitieutskottets betänkande konstateras att det finns en förhållandevis liten andel s.k. livsstilskriminella som står för en oproportionerligt stor andel av brottsligheten.¹ Gruppen består av personer som regelmässigt begår brott av inte fullt så allvarligt slag. Brottsligheten, som främst utgörs av tillgrepps-, narkotika och trafikbrott, är dock på grund av sin omfattning resurskrävande både för samhället och enskilda. Kännetecknande för gruppen livsstilskriminella är att de snabbt efter avtjänat straff återfaller i samma eller likartad brottslighet. Strafftiderna är generellt sett så korta att någon reell påverkan på deras livssituation inte är

¹ Justitieutskottets betänkande 2014/15:JuU17



möjlig. Riksdagen har tillkännagett att regeringen bör skärpa reglerna om villkorlig frigivning för de som återfallit i likartad brottslighet.²

Praktiskt taget ingen i gruppen av livsstilskriminella kommer att träffas av det föreslagna tillämpningsområdet vilket medför att detta samhällsskyddsintresse inte beaktas på det sätt som vore önskvärt. Kriminalvården välkomnar därför en översyn av hela regelverket utifrån ett bredare perspektiv och med konstitutionellt fullgoda förutsättningar.

8.5.8 Bestämmelsernas lydelse och en författningskommentar

I dag grundas beslut om att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning i allt väsentligt på den intagnes och dennes misskötsamhet. För att tydliggöra förskjutningen mot att även intresset av samhällsskydd ska kunna beaktas vid bedömningen innebär lagförslaget att även en konkret och beaktansvärd risk för återfall i allvarlig brottslighet får beaktas. Kriminalvårdens uppfattning är att samhällsintresset kan tillvaratas genom att, vid beslutet att skjuta upp den villkorliga frigivningen, beakta andra omständigheter än vad som innefattas i dagens tolkning av begreppet misskötsamhet.

Kriminalvården menar således att det redan av lagtextens lydelse bör framgå att det vid bedömningen av om den villkorliga frigivningen ska skjutas upp ska beaktas huruvida han eller hon, utöver att på ett allvarligt sätt bryta mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten, motsatt sig åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja den dömdes anpassning i samhället. Kriminalvården har utifrån en risk- och behovsbedömning utformat en individuell verkställighetsplan för varje intagen som inriktats på åtgärder som bl.a. är ägnade att förebygga återfall i brott. Det har i samråd med den intagne bestämts vilka insatser som den intagne ska erbjudas och genomföra. Om den intagne under verkställigheten motsätter sig åtgärderna eller inte genomför planen bör det rimligtvis, på samma sätt som misskötsamhet i sin nuvarande betydelse, kunna ligga till grund för att den intagne även av detta skäl ska verkställa en större andel av sitt straff. Riksdagen har redan för några år sedan tillkännagett att regeringen bör överväga att personer som dömts för vissa typer av brott ska åläggas en skyldighet att delta i lämpliga behandlingsprogram och att vägran att delta får konsekvenser på bl.a. möjligheten till villkorlig frigivning.³

Härtill, eller som ett alternativ till fört resonemang, kan lagstiftaren ytterligare utöka tillämpningsområdet genom att ersätta det i aktuellt lagrum ställda kravet på synnerliga skäl med särskilda skäl.

² Riksdagsskrivelse 2014/15:153

³ Justitieutskottets betänkande 2014/15:JuU21 och riksdagsskrivelse 2015/16:174



Kriminalvården förespråkar den nyss beskrivna ordningen framför den föreslagna, främst på grund av att besluten kommer att grundas i dokumenterade faktiska omständigheter hänförliga till anstaltstiden. Det ger också, till skillnad från en bedömning av framtida prognos av återfall i brott, den intagne en reell möjlighet att rättsligt bemöta det som läggs honom eller henne till last.

Kriminalvården delar utredningens ståndpunkt att det är förenat med påtagliga nackdelar att låta en intagen avtjäna hela straffet i anstalt. Som utredningen konstaterar är möjligheterna till ytterligare rehabilitering under den förlängda anstaltsvistelsen mycket liten, vilket innebär att risken för återfall i allvarlig brottslighet sannolikt förblir den samma vid den nya frigivningstidpunkten. Effekten kan därför bli att brottet ändå kommer att begås, men senare, och intresset av samhällsnytt således tillgodoses endast under den fortsatta inkapaciteringstiden. Härtill kommer att de övervaknings- och kontrollmöjligheter som syftar till återanpassning till samhället; exempelvis övervakning, särskilda föreskrifter, utslusningsåtgärder och möjlighet att förverka återstående strafftid vid återfall i brott, bygger på ett system med viss villkorlig frigivning och prøvotid. Detta måste beaktas vid utformningen av regler om uppskjuten villkorlig frigivning. Reglerna måste, enligt Kriminalvårdens uppfattning, utformas så att fördelarna med villkorlig frigivning inte går förlorade.

9.3 De återfallsförebyggande åtgärderna efter villkorlig frigivning bör förstärkas

Kriminalvården delar utredningens bedömning att möjligheterna att minska risken för återfall brott efter frigivning kan ökas genom förstärkta insatser i form av stöd och kontroll. Det är viktigt att åtgärderna vidtas efter behovsbedömning snarare än utifrån längden på det straff som avtjänats. De klienter som återfaller i brott har ofta multipla behov och insatserna måste utformas utifrån individens enskilda förutsättningar. Kontrollåtgärder och ett effektivt återfallsförebyggande stöd för denna grupp är enligt Kriminalvården den mest trygghetsskapande modellen. Samhällets resurser används mer effektivt genom intensiva återfallsförebyggande åtgärder och satsningar på effektiv samverkan mellan olika samhällsaktörer oavsett tid i anstalt.⁴ Kriminalvården är väl rustad för att på ett ändamålsenligt sätt möta denna grupp och har redan påbörjat arbetet⁵ med att, genom samverkan med andra myndigheter, erbjuda de nödvändiga förutsättningarna för att en person ska kunna bryta upp från en kriminell livsstil.

9.3.2 Övervakning efter villkorlig frigivning

Kriminalvården instämmer i utredningens bedömning att det inte endast är klientens behov som ska beaktas vid beslut om övervakning utan även samhällets behov av skydd. Krimi-

⁴ Samverkan för att förebygga brott, Brå 2012

⁵ Inslussning – en idéskiss Rapport från Inslussningsutredningen, Ju 2016:E



nalvården tillstyrker därför förslaget att det direkt av lagtexten framgår att den dömda får ställas under övervakning även för att minska risken för återfall eller på annat sätt underlätta anpassning i samhället.

Enligt nuvarande regler kan Kriminalvården, om det anses påkallat, i anslutning till att villkorlig frigivning äger rum eller senare besluta att personen ska stå under övervakning. Kriminalvården menar att de flesta som frigives, särskilt efter ett längre straff, har ett behov av stöd och kontroll och att det istället borde råda en presumtion för övervakning. Det skulle inte bara öka möjligheterna till åtgärder utan även bidra till ökad förutsebarhet för den dömda samt underlätta framtagandet av verkställighetsplanen som ju även innefattar tiden under övervakning.

Kriminalvården arbetar kontinuerligt med att förbättra samverkan med andra myndigheter och aktörer och under övervakningen åligger det frivården att till den frigivna förmedla det stöd och den hjälp som han eller hon har rätt till. Den dömda ska motiveras att aktivt delta och medverka i planeringen av både tiden i anstalt och under övervakning. Förslaget är att endast villkorligt frigivna som står under övervakning kommer kunna meddelas särskilda föreskrifter. Enligt Kriminalvårdens uppfattning är det viktigt att även intagna som frigives villkorligt från kortare fängelsestraff vid behov kan ställas under övervakning. Därför bör man fråga den nuvarande huvudregeln att övervakning kan underlåtas vid villkorlig frigivning från fängelse i högst sex månader.⁶ För att åstadkomma denna nyordning bör reglerna samtidigt ändras så att en kortare övervakningstid än ett år kan beslutas. Konsekvenserna skulle annars bli orimliga i förhållande till reglerna om skyddstillsyn och s.k. 28:3-fängelse.

Kriminalvården tillstyrker utredningens förslag att längden på övervakningstiden bör knytas direkt till prövotiden och att den ska upphöra när behov av övervakning inte längre föreligger.

9.3.3 Särskilda föreskrifter

Kriminalvården delar helt utredningens bedömning vad gäller särskilda föreskrifter. Det är en viktig signal att det redan av lagtexten framgår att föreskrifterna inte endast är kopplade till den frigivnes egna behov utan även till kontrollbehovet.

Vad gäller föreskriftsmöjligheterna avseende vård, behandling och programverksamhet delar Kriminalvården vidare utredningens synpunkt att det bör framgå att en föreskrift kan avse deltagande i programverksamhet som syftar till att bryta missbruk eller annat destruktivt beteende. Kriminalvården välkomnar möjligheten att föreskriva om drogkontroller och kontrollerat boende.

⁶ Prop. 1982/83:85 s 126



9.3.4 Beslut om elektronisk kontroll

Med hänsyn till de särskilda föreskrifternas trovärdighet är det viktigt att det går att kontrollera efterlevnaden av villkoren som gäller under prøvotiden. Kriminalvården ställer sig bakom utredningens förslag om möjlighet att besluta om elektronisk övervakning och anser att det är rimligt att besluten avser högst sex månader åt gången. I vilken utsträckning elektronisk övervakning ska kunna användas måste dock analyseras ytterligare så att det inte riskerar att bli mer långtgående kontroll efter villkorlig frigivning än under pågående verkställighet med intensivövervakning.

9.3.6- 9.3.7 En ny beslutsordning och Hanteringen av misskötsambet

Kriminalvården ställer sig bakom utredningens förslag om att istället för övervakningsnämnder, låta Kriminalvården fatta beslut om särskilda föreskrifter, hantera misskötsambet och besluta om elektronisk övervakning och varning.

Utöver de skäl som utredningen redovisar menar Kriminalvården att Kriminalvårdens nya organisation som en myndighet med huvudkontor och en nationell och samlad rättsenhet inneburit att en verksamhet med betryggande kompetens och professionalism utvecklats. Den interna tillsynsfunktionen stärker myndighetens interna styrning och kontroll och skapar förutsättningar för en ökad rättssäkerhet för enskilda. Vidare är det redan idag i allt väsentligt Kriminalvårdens personal som bereder ärendena inför nämnden.

Till skillnad från utredningen menar Kriminalvården att besluten, efter omprövning av myndigheten, ska överklagas till domstol. Detta gäller redan idag för ärenden som avser uppskjutande av villkorligt frigivning under anstaltsvistelsen. Argumenten för detta är i allt väsentligt desamma som de för förslaget att Kriminalvården ska ha beslutanderätten, nämligen effektivitet och enhetlighet. Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer ska staten arbeta effektivt och inte ha fler myndigheter än vad som behövs.

Det är, vilket utredningen också redogör för, av flera skäl rimligt att besluten om förverkande av villkorligt medgiven frihet fattas av annan myndighet än Kriminalvården. Till skillnad från utredningen menar Kriminalvården dock även i denna del att det mest ändamålsenliga vore att Kriminalvården återrapporerade direkt till åklagare för prövning i domstol.

Kriminalvården ställer sig bakom förslaget att förverkande av villkorligt medgiven frihet ska höjas till högst tre månader åt gången. Det är inte bara, som utredningen konstaterar, en markering till den dömde att följa de föreskrifter och anvisningar som bestämts utan det är även en signal till Kriminalvården att arbeta mer aktivt med tillämpningen av regelverket om särskilda föreskrifter.



9.3.8 Kriminalvårdens rätt att överklaga övervakningsnämndens beslut

Kriminalvården har under lång tid drivit frågan om svårigheten att få till stånd en enhetlig praxis hos övervakningsnämnderna vad gäller t.ex. användningen av särskilda föreskrifter. Kriminalvården ser därför mycket positivt på utredningens förslag att ge Kriminalvården möjlighet att överklaga nämndernas beslut samt vara part i den följande domstolsprocessen.

10.3 Ekonomiska konsekvenser

Det ligger i sakens natur att förstärkta åtgärder mot återfall i brott är kostnadsdrivande för Kriminalvården. Förslagen till lagändringar avseende reglerna om övervakning kan på sikt antas innebära att ett fler personer årligen kommer att stå under övervakning. Detta leder till att den avsedda ökningen av tillämpningen av särskilda föreskrifter är ytterligare svårbedömd. Utredningen pekar på att frågorna om övervakningstid och utökade möjligheter till förverkande av villkorligt medgiven frihet hör till de kriminalpolitiska överväganden som är aktuella inom en nära framtid. Oavsett om finansieringen sker inom ramen för de resurser som kan förväntas tillföras Kriminalvården på sikt bör en noggrann uppföljning ske och vid behov medel tillföras.

När det gäller föreskrift om boende som en återfallsförebyggande åtgärd så ser Kriminalvården positivt på diskussionen i betänkandet avseende kostnadsfördelningen mellan myndigheter och kommun. En analys av behovet av avsteg från normaliseringsprincipen välkomnas. Det är Kriminalvårdens erfarenhet att det förekommer fall där föreskrift om kontrollerat boende skulle kunna ha en återfallsförebyggande effekt men där kostnadsfrågan i samverkan med kommunen inte gått att lösa. Huvudfokus måste dock fortsatt ligga på stärkt samverkan med kommunerna så att klientens samlade behovsbild iakttas och insatser för att förebygga återfall i brott inte enbart blir en angelägenhet för Kriminalvården.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Nils Öberg efter föredragning av verksamhetsjuristen Annika Tiensuu. I den slutliga handläggningen av ärendet har även kriminalvårdsdirektören Elisabet Åbjörnsson Hollmark och frivårdsdirektören Lennart Palmgren deltagit.

Nils Öberg

Annika Tiensuu

Sändlista

Justitiedepartementet

Samtliga avdelningar, nationella enheter och regioner