

Justitiedepartementet
Rosenbad 4
103 33 Stockholm

YTTRANDE ÖVER UTREDNINGEN VILLKORLIG FRIGIVNING – FÖRSTÄRKTA ÅTGÄRDER MOT ÅTERFALL I BROTT (SOU 2017:61)

1. Sammanfattning

Civil Rights Defenders är kritisk till utredningsuppdraget som sådant. En ordning där återfall i allvarlig brottslighet skulle utgöra grund för att senarelägga villkorlig frigivning öppnar inte enbart upp för godtycke utan även för bristande förutsägbarhet, vilket inte är förenligt med internationella människorättsnormer. Civil Rights Defenders är av den bestämda uppfattningen att rättssäkerhet, förutsägbarhet och likhet inför lag måste grunda det svenska samhället och gälla för alla, oavsett om man har begått ett allvarligt brott eller inte. I de fall där det misstänks finnas en ökad risk för återfall i brott är det av yttersta vikt att den enskilde istället får adekvat stöd från relevanta myndigheter i samhället.

Civil Rights Defenders är även kritisk till att regeringen valde att tillsätta en utredning med fokus på åtgärder för övervakning och kontroll, istället för att se över de omständigheter som brister i samband med utskrivning. Tydliga tidsgränser, vård under fängelsetiden och ett sammanhållet ansvar för stödinsatser relaterade till tiden efter vistelsen i fängelse är aspekter som måste säkerställas för att minska risk för återfall i brott.

Vad gäller utredningens förslag anser Civil Rights Defenders sammanfattningsvis att insatser om kontroll och övervakning inte ska ses isolerat. Övervakarens roll bör även utvecklas till att innefatta att den enskilde ska få stöttning i processen att få stöd enligt

den individuella verksamhetsplanen. Såväl verksamhetsplan som plan för övervakning måste därtill utarbetas i samråd med den enskilde varför placeringen av en bestämmelse om sådant samråd måste ses över ytterligare.

2. Allmänna synpunkter

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter.

Civil Rights Defenders är kritisk till den del av utredningsuppdraget som handlar om att överväga om risk för återfall i allvarlig brottslighet skulle kunna utgöra grund för att en villkorlig frigivning skulle kunna läggas senare under strafftiden. Eftersom bedömningen huruvida det finns risk för återfall i allvarlig brottslighet är behäftad med stor osäkerhet skulle en sådan ordning medföra en risk för godtycke vid beslut.

Civil Rights Defenders ifrågasätter att regeringen tillsätter en utredning som ska se över möjligheterna att vidta åtgärder som minskar rättssäkerheten för de som dömts till påföljden fängelse. Det förefaller som om utredningen tillsats i syfte att stävja allmänhetens ifrågasättande av det svenska påföljdsbestämmelserna istället för att se över systemet för att minska återfall i brott.

Civil Rights Defenders är även kritisk till att direktiven inte påkallar att utredaren ska, samt att utredaren inte själv har, bjudit in organisationer som representerar enskilda med egen erfarenhet av fängelse, villkorlig frigivning och därefter utskrivning till samråd.

Något som tydligt framkommer i Civil Rights Defenders möten med f.d. fängelseklienter är att det inte i första hand är själva vistelsen i fängelset som blir det faktiska straffet. Den stora prövningen kommer i samband med utskrivning, det vill säga när den enskilde måste hitta vägar att ta itu med sitt liv utanför anstalten. Precis som Kriminalvårdens undersökning om särskilda utslussningsåtgärder (se avsnitt 4.5) visar, vittnar enskilda f.d. fängelseklienter om att adekvat stöd i samband med villkorlig frigivning och efterkommande utskrivning är viktiga för att minska risken för återfall. Innebörden av adekvat stöd förefaller dock skilja sig åt i vissa delar mellan de som har egen erfarenhet av utskrivningen och samhällets aktörer. Den enskilde måste därför, än mer, aktivt involveras i planeringen av sin utskrivning och de förutsättningar som denne

framför för att risken för återfall i brott ska minska måste tas på allvar. Det krävs därtill bättre samordning eller ett mer sammanhållet huvudmannaskap än i dag för att enskilda i praktiken ska få det stöd de behöver för att inte riskera att återfalla i brott. Stöd måste kunna ges oavsett var i landet den enskilde bor och det är viktigt att det övriga samhället tar vid direkt när strafftiden tar slut.

Mot den bakgrunden anser Civil Rights Defenders att direktiven för denna utredning inte är adekvata för att minska återfall i brott. Fokus borde istället ha varit att utreda de omständigheter som brister i samband med utskrivning, vilket Riksrevisionen lyfter i sin granskningsrapport *"Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre"* (RiR 2015:4) från 2015.

3. Villkorlig frigivning (kap 8)

3.1 Risk för återfall i brott bör inte utgöra skäl mot villkorlig frigivning (se avsnitt 8.3)

Civil Rights Defenders vill inledningsvis framhålla att vi instämmer i utredningens bedömning att villkorlig frigivning, vilket visat sig vara viktigt för den enskildes återanpassning i samhället, även fortsättningsvis måste utgöra en del av straffsystemet. Tidpunkten för övergång till villkorlig frigivning måste därtill vara rättssäker, proportionerlig och lika för alla.

Som redan framförts är Civil Rights Defenders kritisk till uppdraget vad gäller riskbedömning för bestämning av villkorlig frigivning. Civil Rights Defenders välkomnar därför utredningens slutsats, det vill säga att risk för återfall i allvarlig brottslighet inte ska utgöra skäl mot villkorlig frigivning. Sverige har tidigare haft en sådan ordning men tog bort den 1999 på grund av att den var förknippad med rättsosäkerhet och risk för orättvisa.

En ordning där lagen öppnar upp för förlängning av fängelsetiden grundad på en riskbedömning medför inte bara ett mer rättsosäkert system, det skulle även medföra en oförutsägbarhet i hur länge en person kommer bli placerad i fängelse. En brist på förutsägbarhet är oförenlig med Sveriges internationella överenskommelser, däribland Europakonventionen artikel 5.1 (se exempelvis Europadomstolens mål Storck mot Tyskland). Den nuvarande ordningen är klar, tydlig och därmed även förutsägbar vilket är viktigt för den enskildes återanpassning.

Vad i övrigt gäller möjligheterna att minska återfall i brott vill vi understryka att framflyttning av tidpunkten för villkorlig frigivning inte visats förbättra återanpassningen i samhället. Som utredaren konstaterar (se avsnitt 8.3.3) finns det inget i forskningen som påvisar någon skillnad när det gäller effekter på återfall i brott för långtidsdömda vid frihetsberövande straff jämfört med icke-frihetsberövande straff. Avgörande är istället den vård de intagna får under vistelsen i fängelset samt det stöd de får när de kommer ut. Av dessa skäl borde utredningen ha fokuserat på dessa aspekter istället för omständigheter som leder till minskad rättssäkerhet.

3.2 Villkorlig frigivning bör inte senareläggas i straffskärpnings syfte vid återfall av brott (se avsnitt 8.4)

Civil Rights Defenders instämmer i utredarens bedömning att det inte bör införas ytterligare straffskärpning i form av senarelagd villkorlig frigivning för lagbrytare som återfaller i brott. Detta eftersom det redan finns möjlighet att åstadkomma straffskärpning inom befintligt påföljdssystem och det saknas forskning som påvisar att straffskärpning minskar risk för återfall i brott. Vad som istället måste åtgärdas är ett säkerställande av adekvat stöd i samband med villkorlig frigivning och efterkommande utskrivning.

4. Förstärkta åtgärder för att förebygga ny brottslighet efter villkorlig frigivning (kap 9)

Civil Rights Defenders instämmer i utredningens slutsats att de återfallsförebyggande åtgärderna efter villkorlig frigivning bör förstärkas. Vi anser dock att det inte är tillräckligt att endast titta på befintliga möjligheter till kontroll och övervakning utan att åtgärder måste kombineras med adekvat stöd till den enskilde och ses som en helhet.

4.1 Prövotidens längd och allmänna skötsamhetskrav (se avsnitt 9.3.1)

Civil Rights Defenders tillstyrker att prövotiden även fortsättningsvis, som huvudregel, ska vara kopplad till den tid som vid villkorlig frigivning återstår av straffet. Att prövotiden avslutas i samband med strafftiden är såväl rättvist som logiskt samt förutsägbart varför vi inte finner skäl att frånga detta tillämpningsförfarande.

Civil Rights Defenders tillstyrker även förslaget att övervakningstiden som regel ska sammanfalla med prövotiden och att Kriminalvården ska ha möjlighet att ompröva ett beslut i fråga om övervakning om det finns anledning till det. Mot bakgrund av det stora

antalet återfall är såväl övervakning som adekvat stöd av stor vikt. Civil Rights Defenders skulle därför föredra att kriminalvården endast kan ompröva beslut om övervakning om särskilda skäl finns, det vill säga att det krävs tydligare skäl för Kriminalvården att förändra beslutet av övervakning. Självfallet måste beslutet om övervakning och kontroll vara proportionerligt och sättas i relation till straffets längd och det intrång i den enskildes privatliv som övervakningen medför. Särskilt som Sverige är bundet av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter där det i artikel 10 framgår att konventionsstaterna ska säkerställa att "Kriminalvårdssystemet skall innefatta behandling av intagna och dess huvudsakliga syfte skall vara deras bättring och återanpassning i samhället."

Som framgår av Riksrevisionens granskning "*Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?*" återfaller sju av tio personer som dömts till fängelse i brott inom tre år efter frigivning. Rapporten visar med stor tydlighet att inklussningen i samhället inte fungerar särskilt väl; Att det finns en stor brist på samordnade och effektiva insatser trots att samhället satsar stora resurser på just detta; det inte alltid finns upparbetade relationer med relevanta myndighetspersoner inom socialtjänst och arbetsförmedling och den som ska frigges; Samverkan mellan den statliga, den regionala och den kommunala nivån varierar stort beroende på region och kommun.

Civil Rights Defenders vill påminna om att stegen för den som frigges att själv upprätta dessa kontakter ofta är svåra att ta. Det är viktigt att det övriga samhället tar vid direkt när den villkorliga frigivningen påbörjas. Allt annat måste ses som ett åsidosättande av den enskildes rätt enligt FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter artikel 10. Sålunda krävs det en bättre samordning av insatser eller ett mer sammanhållet huvudmannaskap än vad som finns idag för att minska återfallen i brott.

Civil Rights Defenders uppfattning är att ett införande av övervakningens syfte i lag inte löser problemet med att så många återfaller i brott. Vi har inga invändningar mot att det i lag ska tas in bestämmelser om att det ska finnas en plan för övervakningen samt att övervakningen ska planeras och utformas i samråd med den dömda och i samverkan med berörda myndigheter. Civil Rights Defenders anser dock att samma sak måste gälla de individuella verksamhetsplanerna, som den enskilde har rätt att få enligt 1 kap. 5§ Fängelselagen. Det bör i lag förtydligas att även verksamhetsplanerna ska

utarbetas i samråd med den enskilde och vi ifrågasätter därför förslaget om var bestämmelsen ska föras in.

Utredningen föreslår att övervakningsbedömningen även fortsättningsvis ska grundas på en bedömning av behovet av kontroll liksom behovet av hjälp och stöd. Civil Rights Defenders är av samma uppfattning. Vi tillstyrker även förslaget att syftet med övervakningen, det vill säga att minska risken för att den frigivne begår nya brott, uttryckligen ska framgå av lagtexten.

Civil Rights Defenders anser dock att övervakarens roll, med anledning av syftet med övervakningen, också måste klargöras. Det behöver tydligt framgå att övervakarens roll även innefattar en skyldighet att ge det stöd till den enskilde som denne behöver, oavsett vilken aktör i samhället som ansvarar för detta stöd. Utifrån detta perspektiv är det än viktigare att övervakningsperioden sträcker sig över hela återstoden av strafftiden.

Den respekt som den enskilde upplever från samhällliga instanser, liksom det stöd den enskilde kan erhålla vid utskrivning, är oerhört viktiga för att den enskilde ska kunna återgå till ett liv utan brott. Många f.d. fängelseklienter som kontaktat Civil Rights Defenders vittnar om att de tvingats tillbaka till förhållanden som försvårar inkludering i samhället och möjligheterna att hitta nya vägar i livet. Denna bild bekräftas av organisationen Kriminellas Revansch i Samhället (Kris) vilka vi samrått med vad gäller f.d. kriminellas rättigheter. Som exempel kan nämnas de fall där enskilda före fängelsetiden huvudsakligen haft sitt sociala kontaktnät inom den kriminella världen eller haft en nära relation med någon som ägnar sig åt brottslig verksamhet.

Civil Rights Defenders har inga invändningar mot att de allmänna skötsamhetskraven även fortsättningsvis framgår av lag (BrB 26 kap 14§). Vi har inte heller några invändningar mot att kraven kvarblir under hela prövotiden särskilt som Frivården menar att ett lagstadgat skötsamhetskrav tydliggör ramen för dess verksamhet.

4.3 Särskilda föreskrifter (se avsnitt 9.33)

Civil Rights Defenders är tveksamma till förslaget att endast de som är under övervakning ska kunna få särskilda föreskrifter. Syftet med de särskilda föreskrifterna är att stödja den enskilde. Om övervakningen inte kommer bestå hela prövotiden är det viktigt att föreskrifter vid behov även kan meddelas för de som inte är under övervakning. Huruvida särskilda föreskrifter bör meddelas, deras innehåll och

omfattning måste bedömas i varje enskilt fall samt oberoende av övervakningens omfattning. Om meddelande av föreskrifter bedöms vara tillräckligt, men också mindre inskränkande för den enskilde måste sådana kunna meddelas utan att behöva kombineras med ett beslut om övervakning.

Civil Rights Defenders tillstyrker att syftet med de särskilda föreskrifterna, d.v.s. att minska risken för att den frivivne begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, klagörs i lag. På så sätt blir dess innehåll och mål klart för både den som ska meddela föreskriften och den som ska omfattas av densamma.

Civil Rights Defenders tillstyrker även förslaget att särskilda föreskrifter måste meddelas att gälla under viss tid. Att låta föreskrifter gälla utan tidsbegränsning kommer, när föreskriften inte längre kan anses vara befogad, utgöra en kränkning av den enskildes rätt till privatliv enligt Europakonventionen artikel 8.

Civil Rights Defenders anser att det är av yttersta vikt att övervakaren även fortsättningsvis har möjlighet att meddela tillfällig jämkning av de anvisningar, föreskrifter och kontrollåtgärder som har beslutats. Åtgärdernas syfte ska som utredaren klagör i första hand vara att stödja den enskilde. Civil Rights Defenders anser, som ovan beskrivits, att övervakarens roll även bör vara att stötta den enskilde i processen att få stöd att återgå till ett liv utan brott. En sådan utveckling av övervakarens roll bör medföra bättre och mer frekvent kontakt mellan övervakaren och den enskilde. Om övervakaren bedömer att kontrollåtgärderna bör minska bör denne kunna besluta om det. Mer ingripande intrång i den enskildes privatliv än vad som kan anses vara nödvändigt är inte förenligt med den enskildes rätt till privatliv enligt Europakonventionen artikel 8.

Vad gäller särskilda föreskrifter om vård och behandling eller deltagande i programverksamhet inom frivården är Civil Rights Defenders positivt inställd till att sådana kan meddelas. Dock med reservation över hur åtgärder relaterade till föreskriften ska tillhandahållas i praktiken. Som framgår av Riksrevisionens granskning brister det i samverkan mellan instanserna. Sådana brister medför att den enskilde inte kan följa föreskriften, vilket är skäl för att återinta den enskilde, men, än värre, att den enskilde inte får det stöd denne behöver. Att samordning av insatser exempelvis vad gäller vårdvistelse är avgörande för återanpassningen är ingen nyhet. Eftersom kännedomen

om vikten av samverkan uppenbarligen ännu inte fått tillräcklig effekt anser Civil Rights Defenders att regeringen skyndsamt måste se över de brister och förslag på åtgärder som Riksrevisionen belyser i sin granskningsrapport. Det är dags att se över systemet och utreda andra alternativ samt nödvändiga förutsättningar och konsekvenser av ett mer sammanhållet huvudmannaskap. Vår bedömning är att samordningen mellan samhällets instanser är avgörande för att den enskilde i praktiken ska få det stöd som denne behöver men också för att föreskriften ska nå sitt syfte.

Civil Rights Defenders tillstyrker att möjligheten att meddela föreskrifter om sätt och tid för betalning av skadestånd på grund av brott ska utgå. Att den enskilde ska göra vad denne kan för att betala skadeståndet kommer enligt utredningens förslag framgå av de lagstadgade allmänna skötsamhetskraven. Det finns även möjligheter för den enskilde att med hjälp av övervakaren lägga upp en plan för skuldsanering. Det finns därför inte skäl för att även kunna reglera skulden i en särskild föreskrift. Särskilt inte eftersom ett åsidosättande av en föreskrift kan leda till att den villkorliga frigivningen avslutas och den enskilde istället måste återgå till fängelse. Om pengarna inte finns måste detta hanteras för sig då det inte har något med den villkorliga frigivningen att göra.

Civil Rights Defenders vill slutligen framhålla att vi tillstyrker förslaget att Kriminalvården ges befogenhet att meddela och ändra beslut om övervakning och särskilda föreskrifter. En sådan ordning bör kunna medföra en ökad flexibilitet vilket i sig bör kunna minska överanvändning av intrång i den enskildes privatliv. Civil Rights Defenders anser dock att en sådan förflyttning av beslutsbefogenheten förutsätter att kriminalvårdens beslut följs av en besvärshänvisning men också att besluten ska kunna överklagas till övervakningsnämnden.

Stockholm som ovan,

John Stauffer
Chefsjurist