

REMISSYTTRANDE

2020-05-28

Dnr 0103/20

Er referens: Ju2020/00923/L5

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade promemoria på remiss och lämnar följande yttrande. Synpunkterna kan sammanfattas enligt följande:

- Brå tillstyrker förslaget att överföra rätten att ändra och upphäva beslut om föreskrifter under skyddstillsyn, liksom att besluta om åtgärder vid misskötsamhet från Övervakningsnämnden till Kriminalvården.
- Brå tillstyrker förslaget att utöka övervakningstiden från ett år till hela prövotiden, men vill understryka vikten av att ett beslut om övervakningstid prövas inom ett år. Detta kan som nämns i promemorian införas som en i förordning uttrycklig skyldighet för Kriminalvården.
- Det övergripande motivet för att föreskrifterna ska vara desamma för villkorligt dömda som för dömda till skyddstillsyn – att dessa anses ha samma behov av stöd och kontroll – kan ses som rimliga utifrån att återfallsfrekvensen är densamma i dessa grupper. Dock är kunskapen om vilka åtgärder som är effektiva för att förebygga återfall låg.
- Önskade konsekvenser av att förändra beslutsordningen i syfte att öka flexibiliteten, och utöka föreskrifterna vid skyddstillsyn, skulle kunna bli minskad enhetlighet och förutsebarhet för de som är dömda till skyddstillsyn. Tillsammans med utökad övervakningstid kan det också innebära en skärpning av påföljden. Brå menar att man behöver vara vaksam på sådana risker.
- Punkterna ovan innebär att det är av stor vikt att tillämpningen av de föreslagna lagändringarna följs upp och utvärderas.

Förändrad beslutsordning

Det är rimligt att man inte har parallella system för olika påföljder inom frivården. Mot den bakgrunden tillstyrker Brå förslaget att förändra beslutsordningen så att Kriminalvården istället för Övervakningsnämnden får rätt att ändra och upphäva föreskrifter, liksom att besluta om åtgärder vid misskötsamhet, samt begära att åklagare för talan om att skyddstillsynen ska undanröjas (28 kap. 2 a och 6-8 §§). Det är dock viktigt att följa upp hur de olika frivårdskontoren hanterar sina befogenheter, vad gäller både övervakningstid och åtgärder vid misskötsamhet. Det finns en risk att en lokal praxis växer fram, som minskar enhetligheten och förutsebarheten för personer som dömts till skyddstillsyn.

Övervakningstider som överstiger ett år behöver hanteras omsorgsfullt

Av alla som återfaller inom tre år är det knappt hälften som gör det inom ett år (källa: Kriminalvården). Utifrån detta perspektiv kan det vara befogat att övervakningstiden utökas på det sätt som föreslås (5 §). Enligt en tidigare Brå-rapport (2010:10) har majoriteten av de som dömts till skyddstillsyn med samhällstjänst, och hälften av de som

fått kontraktsvård som påföljd, ett alternativstraff på 1-3 månader. Det kan utifrån det perspektivet inte vara rimligt med en övervakningstid som överstiger ett år för majoriteten av de som döms till skyddstillsyn. Därför vill Brå betona vikten av att behovet av övervakning prövas löpande. Förslaget att Kriminalvården ska få en skyldighet genom förordning att inom ett år fatta ett beslut om övervakningen ska fortsätta kan vara ett sätt att reglera frågan.

Svårt att bedöma konsekvenserna av de specifika föreskrifterna

Promemorian ger inte ett tillräckligt underlag för att bedöma konsekvenserna och den tänkta tillämpningen av de nya föreskrifterna som från 2020-07-01 gäller för villkorligt frigivna och som föreslås även för dömda till skyddstillsyn (6 §). Det gäller exempelvis kontrollerat boende. För personer med skyddstillsyn bör kontrollerat boende vara aktuellt enbart vad gäller så kallad kontraktsvård (särskild behandlingsplan 30 kap. 9 §), men promemorian nämner även halvvägshus (s. 23). Det vore önskvärt med ett förtydligande av vilken typ av kontrollerat boende som är aktuell för personer med skyddstillsyn.

Tillämpningen kan behöva begränsas och domstolens inflytande förstärkas

Att utöka föreskriften från vistelseort till att ange förbjudna platser kan vara befogat för vissa brottstyper som narkotikabrott och brott i nära relation. Det kan också tyckas rimligt att en person som fått kontraktsvård ska kunna vistas på boendet vissa tider. Brå instämmer i promemorians betoning av proportionalitetsprincipen, och att elektronisk övervakning vid skyddstillsyn inte bör användas på ett sådant sätt att det går att jämföra med intensivövervakning (IÖV). Man kan också överväga om åtgärden endast ska kunna användas vid vissa brottstyper, eller endast i kombination med exempelvis kontraktsvård. Detta skulle också ge domstolen och Kriminalvården bättre ledning vid val av föreskrifter.

Brå menar att man kan ifrågasätta ordningen att domstolen inte kan besluta om elektronisk övervakning i anslutning till vistelseförbud (6 §), speciellt om tanken är att dessa åtgärder ska följas åt. Motsvarande problem uppstår inte vid villkorlig frigivning, där föreskrifterna helt bestäms av Kriminalvården. Det finns en risk att domstolen undviker att använda sig av föreskriften om vistelseförbud om den inte har rätt att bestämma om elektronisk övervakning.

Brås rapport om återfall under frivårdspåföljd (Brå, 2019:7) kan inte, på det sätt som görs i promemorian, användas för att motivera elektronisk övervakning vid skyddstillsyn, då det är en selekterad grupp som får beslut om IÖV, efter ansökan från klienten, samt att det är en betydligt mer ingripande åtgärd än en föreskrift om var den dömda inte får vistas.

Det kan behövas förstärkta möjligheter till kompletterande missbruksbehandling

Missbruk är mycket vanligt bland personer dömda till skyddstillsyn (Brå 2010:10) vilket innebär att det kan vara befogat att utöka möjligheterna att kontrollera drogfrihet, då det kan vara en viktig beståndsdel för att förebygga återfall i brott. Brå är dock tveksam inför långtgående kontrollmöjligheter om man inte samtidigt erbjuder missbruksbehandling till alla som behöver det, då man annars inte gett klienterna verktyg för att uppfylla ett krav på drogfrihet. Det vore därför rimligt att samtidigt utöka möjligheterna till stöd, om man utökar kontrollen.

Viktigt att beakta proportionalitet

Tillsammans med den föreslagna utökningen av övervakningstid innebär de föreslagna lagändringarna en skärpning av påföljden skyddstillsyn. Brå ser att det finns en risk att skyddstillsyn för den enskilde kan bli en strängare påföljd än ett fängelsestraff hade varit. För majoriteten av de dömda har inget straffvärde fastslagits, men i de fall det gjorts har drygt 40 procent en alternativ strafftid på mindre än två månader, och knappt 80 procent en strafftid på under 6 månader (Kriminalvården, 2018). Detta inskräper vikten av att proportionalitetsprincipen beaktas.

De föreslagna lagändringarna bör utvärderas

Att öka flexibiliteten i åtgärderna vid skyddstillsyn görs utifrån individualpreventiva hänsyn. Samtidigt är kunskapen låg om vilka åtgärder som är effektiva som återfallsprevention (RiR 2015:4). Med en ökad flexibilitet och en utökning av åtgärdernas bredd minskar kopplingen mellan brott och påföljd. Detta är av särskild betydelse för skyddstillsyn, då domen i de flesta fall inte är baserad på en straffvärdering. Det finns därmed en risk för minskad enhetlig och förutsebarhet för de som är dömda till skyddstillsyn.

Brå ser som särskilt angeläget att föreslagna lagändringar utvärderas, både utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och utifrån effektivitet i termer av återfallsprevention.

Detta yttrande avges av generaldirektör Kristina Svartz efter föredragning av utredare Mona Backhans. I beredningen har forsknings- och utredningsrådet Erik Grevholm och enhetschefen Anna Hansson deltagit.

Kristina Svartz

Mona Backhans