



## Områdesnämnden för humanvetenskap

Vicerektor  
Elisabeth Wåghäll Nivre

Justitiedepartementet  
Regeringskansliet

Handläggare:  
Catharina Sitte Durling

### **Yttrande över remiss: Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillstånd**

Områdesnämnden för humanvetenskap vid Stockholms universitet har ombetts att till Justitiedepartementet inkomma med synpunkter på remiss Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillstånd. Förslaget har remitterats till Humanistiska fakulteten, Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten. Synpunkter har inkommit från Samhällsvetenskapliga fakulteten och Juridiska fakulteten och redovisas i bifogade bilagor, som utgör områdesnämndens svar.

Elisabeth Wåghäll Nivre

Catharina Sitte Durling

2020-05-25

Tina Sjöberg, handläggare  
Samhällsvetenskapliga fakulteten

Områdesnämnden för humanvetenskap

## Yttrande över promemorian Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda

Samhällsvetenskapliga fakulteten har erbjudits att inkomma med ett yttrande till Områdesnämnden för humanvetenskap över promemorian *Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda*.

Remissen har besvarats av Kriminologiska institutionen. Institutionens yttrande bifogas här och utgör i sin helhet fakultetens remissvar.

Detta beslut har fattats av dekanus Astri Muren och föredragande har varit handläggare Tina Sjöberg.



Astri Muren  
Dekanus



Tina Sjöberg  
Handläggare

## Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden

## **Remissvar på Justitiedepartementets Promemoria *Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda***

### **Promemorians huvudsakliga förslag**

Förslagen innebär utvidgad kontroll av den som dömts till skyddstillsyn. Övervakningstiden förlängs. Möjligheterna att föreskriva villkor var den dömd ska eller inte får vistas ökar genom att platserna tydligare ska specificeras. Möjligheten att införa elektronisk övervakning av den dömd införts 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 dömd 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 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](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](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.



Catharina Sitte Durling  
Fakultetskanslichef  
Juridiska fakultetskansliet

Områdesnämnden för humanvetenskap

## **Remiss: Promemorian Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda**

### *Utredningens förslag*

I promemorian lämnas förslag som syftar till att stärka möjligheterna att vidta kontroll- och stödåtgärder avseende dem som har dömts till skyddstillsyn. Förslagen innebär bland annat att övervakningstiden förlängs och att möjligheterna att föreskriva villkor om var den dömd ska vistas eller inte får vistas görs tydligare. Vidare föreslås Kriminalvården få utökade befogenheter. Kriminalvården föreslås få möjlighet att fatta beslut om elektronisk övervakning av den dömd för att kontrollera att en föreskrift följs samt att fatta beslut om åtgärder som i dag beslutas av övervakningsnämnden. Det sistnämnda rör beslut om övervakning, föreskrifter som den dömd ska följa och åtgärder vid misskötsamhet. Slutligen föreslås åtgärder som syftar till att ytterligare stärka möjligheterna för Kriminalvården att vidta kontrollåtgärder avseende dem som villkorligt frigivits från ett fängelsestraff. I denna del föreslås bland annat möjligheten att föreskriva villkor om var den villkorligt frigivne ska vistas eller inte får vistas och möjligheter för Kriminalvården att fatta beslut om elektronisk övervakning.

### *Juridiska fakultetsnämndens inställning till förslaget*

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet avstyrker de förslag som lämnas i promemorian. De förändringar som föreslås gällande skyddstillsyn motiveras främst av att ha en likartad reglering för skyddstillsyn som för villkorlig frigivning. Det handlar om två helt skilda åtgärder, som därför också bör regleras på olika sätt. Följaktligen framstår det inte som övertygande att införa likartade regler för skyddstillsyn som för villkorlig frigivning. Därtill är underlaget till förslagen i promemorian bristfälligt.

### *Fakultetsnämndens skäl till att avstyrka förslaget*

## **Skyddstillsyn och villkorlig frigivning är två skilda saker**

Det framstår tydligt att de ändringar som föreslås för skyddstillsyn handlar om att skapa likartade regler för skyddstillsyn som för villkorlig frigivning. Det framhålls genomgående i promemorian (se t.ex. s. 10, 15–16, 18–19, 21, 22–23, 32). Det bör därför understrykas att skyddstillsyn och villkorlig frigivning är två olikartade åtgärder och aktualiseras i dag under vitt skilda förutsättningar. Villkorlig frigivning kan endast bli

aktuellt för allvarligare brott på det sättet att den dömd i grunden har meddelats en fängelsedom. Det betyder att det brott som den dömd förövat och omständigheterna kring det är förhållandevis allvarligt. När villkorlig frigivning aktualiseras har den dömd redan avtjänat en viss tid i fängelse, varför man skulle kunna betrakta villkorlig frigivning som en fortsättning på fängelsestraffet. Det skulle kunna uttryckas så att vid villkorlig frigivning är den brännande frågan hur pass mycket av fängelsedomens som så att säga ska följa med när den dömd (villkorligen) frigives från fängelse. Skyddstillsyn aktualiseras under helt andra förutsättningar och den påföljden kan i praktiken bara komma ifråga om rätten redan har konstaterat att fängelse inte är aktuellt i det enskilda fallet. Som det svenska påföljdssystemet är utformat är utgångspunkten (vid brott som har ett straffvärde under ett års fängelse) att rätten ska sträva efter att döma ut villkorlig dom eller, om förutsättningarna är uppfyllda för det, skyddstillsyn. Av detta följer att villkorlig frigivning och skyddstillsyn inte är jämförbara inslag i påföljdssystemet. Det handlar om två helt skilda nivåer inom påföljdssystemet. Vidare kan framhållas att påföljdssystemet sedan 1989 års reform präglas av proportionalitetsprincipen och ekvivalens. Om det nu presenterade förslaget skulle bli verklighet, skulle det innebära att dessa utgångspunkter riskerar att luckras upp. Detta eftersom en person som blivit dömd till skyddstillsyn (och därmed inte har begått ett brott som är av sådan karaktär att fängelse kan bli aktuellt) kommer att behandlas på samma sätt som en person som blivit dömd till fängelse och blivit villkorligt frigiven. Det blir en påtaglig nackdel för den som blir dömd till den lindrigare påföljden, det vill säga den som dömts till skyddstillsyn.

Enligt fakultetsnämndens uppfattning finns det så pass beaktansvärda skillnader, inte minst när det gäller nivån för förutsättningarna för respektive påföljd, mellan villkorlig frigivning och skyddstillsyn att det saknas skäl att behandla dem på ett likartat sätt.

### **Synpunkter på några konkreta förslag**

I flera centrala delar av det presenterade förslaget saknas i promemorian ett adekvat underlag till de ändringar som föreslås. Ett exempel är att det helt saknas en motivering i promemorian till varför skyddstillsyn framöver ska regleras på ett likartat sätt som villkorlig frigivning. Eftersom det blir konsekvensen av förslaget, hade det varit önskvärt med en mer ingående motivering till varför två olikartade inslag i påföljdssystemet i framtiden ska hanteras på samma sätt. Även andra förslag hade tjänat på att utredas mer utförligt. Ett sådant exempel är förslaget om var den dömd – oavsett om han eller hon har dömts till fängelse och blivit villkorligt frigiven eller till skyddstillsyn – får vistas och inte (s. 22–23). Av promemorian framgår att sådana föreskrifter redan kan meddelas i dag. Det kan därför ifrågasättas om det finns ett behov av den aktuella ändringen. Härtill hade det exempelvis varit önskvärt om denna ändring hade ställts i relation till relevanta fri- och rättigheter.

Ytterligare ett förslag som gärna hade fått motiveras mer omsorgsfullt är det om att ändra övervakningstiden för den som blivit dömd till skyddstillsyn. Huvudregeln är i dag att en övervakningstid om ett år automatisk följer med domen om skyddstillsyn (s. 17). I promemorian föreslås i stället övervakningstiden löpa tills vidare, dock som längst under en period av tre år (s. 19). Skälet till detta anges inte särskilt tydligt och i promemorian finns i detta vissa motsägelser. Å ena sidan sägs att övervakningstiden i majoriteten av fall kommer att vara som intensivast under den första tiden av verkställighetstiden, vilket innebär att övervakningsperioden för de flesta skyddstillsynsdömda upphör efter ett år (s. 19). Å andra sidan sägs att de ekonomiska kostnaderna för skyddstillsyn kommer att öka



till följd av att fler dömda förväntas få en längre övervakningstid än i dag (s. 22). Därtill framhålls i promemorian att möjligheten att utöka övervakningstiden till mer än ett år bör användas med stor restriktivitet (s. 20). I promemorian anges också en beräkning om att tio procent av de skyddstillsynsdömda bedöms ha en övervakningstid längre än ett år (s. 35).

Avseende detta förslag ifrågasätter fakultetsnämnden om det finns ett reellt behov av den förändring som föreslås. Om en klar majoritet av de skyddstillsynsdömda, även med den föreslagna ändringen, bedöms ha en övervakningstid om ett år, kan frågan ställas om det finns ett behov av att slopa den nuvarande huvudregeln. Enligt fakultetsnämnden förefaller en lämpligare lösning – såväl lagtekniskt som praktiskt – vara att behålla den nuvarande huvudregeln om ett års övervakningstid, men att samtidigt i lagtexten tydliggöra att övervakningstiden under vissa förutsättningar kan bli längre. På det viset skulle regleringen rörande skyddstillsyn leva upp till ambitionen att skapa en ordning som är mer flexibel när det gäller möjligheterna att styra övervakningstidens längd. Det sistnämnda är den övergripande ambitionen med de förslag som presenteras i promemorian.

Utöver att det hade varit önskvärt med en tydligare motivering av den ovan nämnda ändringen av huvudregeln, hade fakultetsnämnden gärna sett att promemorian innehållit reflektioner huruvida en utökad övervakningsperiod kan riskera att bli kontraproduktivt på så vis att det – tvärtemot lagstiftarens ambitioner – kan leda till att fler personer återfaller i brott.

#### *Sammanfattande omdöme*

Sammanfattningsvis är skyddstillsyn och villkorlig frigivning, som utgör en fortsättning av ett redan utdömt fängelsestraff, så pass olikartade påföljder att det inte är givet att man kan dra paralleller mellan dem på det sätt som görs i promemorian. Därtill kan flera konkreta förslag ifrågasättas, bland annat eftersom de inte har utretts, övervägts eller motiverats i tillräckligt hög utsträckning. Fakultetsnämnden avstyrker därför de förslag som presenteras i promemorian.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, Jessika van der Sluijs. Yttrandet har beretts av universitetslektor Dennis Martinsson. Föredragande har varit fakultetskanslichef Catharina Sitte Durling. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.



Jessika van der Sluijs

Catharina Sitte Durling