

## Motion till riksdagen 2020/21:3718

av **Linda Westerlund Snecker m.fl. (V)**

# med anledning av prop. 2020/21:18 En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder

---

## 1 Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen avslår proposition 2020/21:18.

## 2 Inledning

För Vänsterpartiet är det grundläggande att vi har en god och välfungerande kriminalvård som inte handlar om ren inlåsning av människor. Den moderna kriminalvården bygger på den s.k. normaliseringsprincipen. Kriminalvårdens vision ”Bättre ut” bygger på en värdegrund som Kriminalvårdens anställda har arbetat fram. Klienterna ska ha en bättre chans till ett lagligt liv efter att de har avtjänat sitt straff. Deras tid i kriminalvården ska innebära en positiv skillnad. För att utföra uppdraget på ett bra sätt behöver arbetet vara klientnära, professionellt, rättssäkert och pålitligt. På så sätt ökar kriminalvården förtroendet hos klienter och allmänhet. Kriminalvårdens arbete ska vara brottsförebyggande, öka människors trygghet och bidra till ett tryggare samhälle. Det innebär att verkställigheten i både teori och praktik ska organiseras så att en anpassning till livet utanför anstalten blir så enkel som möjligt. För att detta ska fungera krävs det bl.a. att Kriminalvården och övriga relevanta instanser i samhället utanför samverkar.

Ett påföljdssystem ska fylla flera funktioner. Det ska bestraffa dem som begår brott, hjälpa dömda tillbaka in i samhället, fungera preventivt genom att avhålla människor från att begå brott samt genom väl avvägda straffsatser och påföljdsval upprätthålla förtroendet för rättssystemet. Straffet ska också verkställas på ett sätt som minskar risken för ny kriminalitet. Eftersom en liten andel av befolkningen står för en majoritet av brottsligheten är det återfallsförebyggande arbetet av stor betydelse för tryggheten i samhället.

Det är en förhållandevis liten grupp unga män som begår den största delen av de grövsta brotten.<sup>1</sup> Det är inte särskilt sannolikt att ”hårdare tag” med längre straff kommer att avhålla denna grupp män och andra unga män som befinner sig i riskzonen för liknande kriminalitet från att begå brott. Vårt resonemang bekräftas och styrks av forskning som visar att längre straff inte är effektiva i den meningen att de får människor att begå färre brott. En person som sitter i fängelse är visserligen delvis förhindrad från att begå nya brott. Men för att få effekt på brottsnivån i samhället krävs att människor sitter inspärrade under väldigt långa perioder.<sup>2</sup> Detta är en helt annan inställning till brottsprevention och straff än den som i dag finns i de nordiska länderna. Vi vänder oss bestämt emot en utveckling där människor sitter inlåsta på lång obestämd tid utan möjlighet till rehabilitering och återanpassning till samhället.

Dagens kriminalpolitiska debatt och politiska beslut och ställningstagande förespråkar dessvärre längre och hårdare straff, samtidigt som forskningsresultat både i Sverige och i utlandet visar att frihetsberövande påföljder är ineffektiva. Inte heller Kriminalvården efterfrågar längre straff, utan menar att myndigheten kan göra mer och ett bättre arbete inom frivårdens ramar med behandlingsprogram och kontroll i frihet. Med långa straff som leder till en ökad anstaltsanpassning är det också viktigt att åtgärderna för att slussas in i samhället och till ett liv i frihet är välorganiserade, effektiva och transparenta samt att det finns en bra kommunikation och samverkan mellan myndigheter och kommuner. När inslussningen inte fungerar drabbar det både samhället och individen hårt. Återfall i brott leder till mänskligt lidande men också till stora kostnader för samhället. Självmondsstatistiken för nyligen frigivna är ovanligt hög och allra högst är självmondsrisken de första månaderna efter frigivningen. Socialt utanförskap med bristande möjligheter att skaffa sig inkomster på legal väg i kombination med ett pågående missbruk är, enligt Brottsförebyggande rådet (Brå)<sup>3</sup> de vanligaste orsakerna till återfall i brott. Brå har identifierat följande tre aspekter som centrala för att nå framgång i det återfallsförebyggande arbetet: insatserna ska riktas mot orsaker som bidrar till kriminaliteten, de behöver anpassas så att personer med hög risk för återfall får mer intensiva insatser än de med låg risk och de behöver vara anpassade till mottagarens förmåga att ta till sig dem. För att kunna ta sig ur en kriminell livsstil är det bl.a. nödvändigt att få stöd för att ändra inställning till den egna kriminella identiteten och förändra värderingar angående brott, ta sig ur ett pågående missbruk, ha någonstans att bo och få anknytning till arbetslivet efter institutionstiden. En viktig förutsättning för att lyckas med det återfallsförebyggande arbetet är att samhällets olika aktörer samverkar för att erbjuda ett effektivt återfallsförebyggande stöd med individanpassade åtgärder i rätt tid. Tyvärr fungerar inslussningen i samhället inte alltid så bra. Samverkan mellan den statliga nivån och den regionala och kommunala varierar beroende på region och kommun.

Allt färre av de klienter som lämnar kriminalvården återfaller dock i brott som ger fängelse eller frivård. Under 1990-talet återföll ungefär 40 procent av kriminalvårdens klienter i brott. Andelen återfall har därefter minskat under 2000-talet och legat på runt 30 procent sedan 2011 (Kriminalvårdens statistik, KOS 2019). Sedan en tid tillbaka är dock läget för kriminalvården mycket ansträngt med överbelagda anstalter och häkten.

<sup>1</sup> Institutet för framtidsstudier, Våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet i Sverige, Forskningsrapport 2018:4.

<sup>2</sup> Se t.ex. Felipe Estrada, professor i kriminologi, Stockholms universitet, m.fl.

<sup>3</sup> Brottsförebyggande rådet, Återfall i brott – Mönster i risken för återfall bland lagförda personer (rapport 2012:15).

Detta får bl.a. till följd att miljön för de intagna blir stökigare med större risk för konflikter och våld. Detta drabbar även personalen, som får en försämrad arbetsmiljö. Vad överbeläggningen får för effekter på återfallsstatistiken är fortfarande för tidigt att säga men risken är att den positiva trenden bryts om inte problemet med överbelagda anstalter och häkten löses. Läs mer om våra förslag för en modern kriminalvård i motion Strategi för kriminalvården (2020/21:90).

### 3 Behandlingsprogram

Kriminalvården bedriver 13 ackrediterade behandlingsprogram (årsredovisning 2019). Deltagande i behandlingsprogram utgör cirka 5 procent av sysselsättningstiden i anstalt för både män och kvinnor. Behandlingsprogram bedrivs även inom frivården. Syftet är att förebygga återfall i brott genom att förbättra klientens kunskaper, färdigheter och insikter. Behandlingsprogrammen är huvudsakligen riktade mot allmän kriminalitet, våldsbrott, våld i nära relationer och sexualbrott samt missbruk av droger eller alkohol. Alla behandlingsprogram, förutom 12-stepsprogrammet, är baserade på kognitiv beteendeterapi, KBT. Programmen genomförs både i grupp och individuellt mellan programledare och klient. De flesta program vänder sig till såväl män som kvinnor, men det finns program som riktar sig till enbart män eller enbart kvinnor.

Behandlingsprogrammen ackrediteras, vilket betyder att de genomgår en vetenskaplig bedömning. Effekterna av programmen utvärderas. Om ett program inte har förväntade effekter tas det bort ur kriminalvårdens behandlingsutbud.

För att få gå ett behandlingsprogram är det viktigt att den dömda själv vill ändra sin livsstil. För att erbjuda rätt behandling prioriterar kriminalvården de klienter som har medelhög till hög risk för återfall. De ska gå ett program som riktar in sig på just deras problem och som har en pedagogik som passar dem. Kriminalvården har även samtal för att motivera klienter att inte återfalla i brott eller missbruk. År 2019 var det 19 procent av de intagna i anstalt och 13 procent av klienterna i frivården som fullföljde behandlingsprogram.

En sammanställning av kriminalvårdens egna utvärderingar från 2014 tyder på att behandlingsprogrammen minskar återfallen. Resultatet ligger i linje med internationell forskning på programområdet och ser enligt kriminalvården lovande ut för det fortsatta arbetet. Det är komplexa faktorer som ligger bakom kriminalitet och det finns inte några enkla lösningar. Men varje procents minskning av återfall och brott betyder mycket när det gäller minskat lidande för människor och minskade kostnader för samhället. Det är av stor vikt att klienter deltar i behandlingsprogram. Samtidigt behövs den individuella motivationen för att aktivt delta och både vilja och kunna förändra sitt kriminella beteende. Kriminalvården bör arbeta för att samtliga klienter ska delta i behandlingsprogram. Det kan finnas motiv till att kräva att deltagande i behandlingsprogram ska vara obligatoriskt. Men med tanke på den ansträngda situationen med överbelagda anstalter samt att så pass många fängelsestraff sker under korta vistelseperioder har dock Vänsterpartiet valt att inte lägga fram ett sådant förslag.

## 4 Regeringens förslag

I propositionen föreslår regeringen att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp i större utsträckning än i dag för den som under anstaltstiden inte deltar i eller missköter återfallsförebyggande åtgärder eller andra åtgärder som kan hjälpa den dömda att anpassa sig i samhället. Vidare föreslår regeringen utökade möjligheter att skjuta upp den villkorliga frigivningen även vid annan misskötsamhet under verkställighetstiden. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 maj 2021.

## 5 Vänsterpartiets ställningstagande

Huvudregeln om villkorlig frigivning finns i 26 kap. 6 § brottsbalken. Den som har avtjänat två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst trettio dagar, frigives villkorligt. Från huvudregeln finns undantag i 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken. Om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning, ska den skjutas upp med högst etthundraåttio dagar åt gången. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömda på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Redan i dag är det alltså möjligt att skjuta upp den villkorliga frigivningen på grund av den dömdes beteende under verkställigheten. Vi anser att dagens regler om villkorlig frigivning är väl avvägda och ser inga skäl att förändra det nuvarande systemet. Den villkorliga frigivningen är den utslussning till samhället och den del av ett fängelsestraff som sker i frihet under övervakning av frivården. Om den dömda begår ett brott eller missköter sig inom en provotid av ett år ska personen tas in i fängelse igen. Om möjligheterna till villkorlig frigivning minskar och inslussningen till samhället inte kan ske i samarbete mellan frivården, kommunen och föreningslivet riskerar vi en situation där människor ena dagen sitter på anstalt och nästa dag står med en tom väska i handen ute i frihet utan några resurser för att påbörja ett liv utan kriminalitet. Regeringens förslag är kontraproduktivt eftersom en dömd person som inte får möjlighet till inslussning löper större risk att återfalla i brott.

Riksdagen röstade under våren 2019 igenom ett förslag från regeringen som ska stärka möjligheterna för kriminalvården att vidta kontroll- och stödåtgärder avseende dömda som frigives villkorligt från ett fängelsestraff (prop. 2018/19:77). Vänsterpartiet stod bakom regeringens förslag. I ett särskilt yttrande betonade vi dock att det är grundläggande att inslussningen i samhället av villkorligt frigivna ger möjlighet till bostad, sysselsättning och eventuell missbruksvård för att en ökad övervakning under provotiden ska ha avsedd effekt (bet. 2018/19:JuU25). Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2020. Vi anser att det är anmärkningsvärt att regeringen så pass kort tid efteråt väljer att lägga fram ett förslag om ännu mer ingripande förändringar av den villkorliga frigivningen, i synnerhet som den tidigare lagändringens effekter inte har hunnit utvärderas. Här nedan redogör vi för de två delarna av regeringens förslag i den nu aktuella propositionen.

## 5.1 Tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder

Regeringens förslag syftar till att skapa ett starkt incitament för den dömda att delta i återfallsförebyggande åtgärder under verkställigheten av ett fängelsestraff i anstalt. Enligt regeringen bör det därför finnas en tydligare koppling mellan tidpunkten för villkorlig frigivning och den dömdes deltagande i återfallsförebyggande åtgärder.

En rad tunga remissinstanser invänder mot regeringens bedömning. Både Sveriges advokatsamfund och Riksdagens ombudsmän (JO) skriver i sitt remissvar att de inte kan ställa sig bakom förslaget eftersom det riskerar att stå i strid med principerna om likabehandling, proportionalitet och förutsebarhet. Socialstyrelsen efterfrågar en analys utifrån den forskning som, framför allt när det gäller unga lagöverträdare, talar för att återfallsrisken ökar i takt med frihetsberövandets längd. Brottsförebyggande rådet (Brå) för fram att den samlade bilden från forskningen är att vissa program för vissa klienter har förmåga att minska återfallsnivån med några procentenheter och att över hälften av dem som har genomfört ett behandlingsprogram på anstalt upplever att behandlingen har minskat deras risk för återfall. Det finns dock inget forskningsstöd för att programverksamheter i anstalt har förmåga att minska återfall bland personer som inte är motiverade att förändra sitt beteende. Brå anför vidare att många grupper inte har möjlighet att genomföra de program som kriminalvården anser vara nödvändiga eftersom de inte talar svenska eller för att de är placerade i avskildhet, befinner sig på en anstalt eller avdelning där programmet saknas, har för kort verkställighet eller har psykiska problem som begränsar möjligheten att delta i grupprogram. Brå framhåller slutligen att det inte finns stöd i forskningen för att frihetsberövande påföljder ger lägre återfall i brott än icke frihetsberövande påföljder eller att en senareläggning av den villkorliga frigivningen i sig skulle kunna ha någon inverkan på tendensen till återfall när de straffade väl friges.

Vänsterpartiet instämmer i remissinstansernas kritik. Som ovan anförts ser vi att det kan finnas motiv till att göra deltagande i behandlingsprogram obligatoriskt. Men att koppla den dömdes deltagande i programverksamhet till tidpunkten för villkorlig frigivning på det sätt som regeringen föreslår är ingen bra lösning. Det blir orimligt om människor som döms till fängelsestraff inte ska kunna förutse när de kan släppas fria i förhållande till vad de ska uppfylla under strafftiden. Vidare kan, precis som Brå skriver, inte alla intagna delta i programverksamhet av olika skäl. Det kan handla om dömda som sitter isolerade av säkerhetsskäl. Ett annat problem är att det inte alltid finns tillgång till behandlingsprogram på andra språk än svenska. I vår motion Strategi för kriminalvården (2020/21:90) har vi föreslagit att regeringen ska vidta åtgärder för att kriminalvården ska få ökade förutsättningar att genomföra behandlingsprogram på andra språk än svenska. Vidare finns inte, av olika skäl, alla behandlingsprogram tillgängliga på alla anstalter. Till exempel måste det finnas tillräckligt mycket personal för att kunna genomföra programverksamheten. I dag saknas helt ett behandlingsprogram för personer som har begått hedersrelaterad brottslighet. I motion 2020/21:90 har vi föreslagit att regeringen ska ge kriminalvården i uppdrag att ta fram ett sådant program.

## 5.2 Ökade förutsättningar för uppskjuten villkorlig frigivning

Regeringen föreslår i propositionen att förutsättningarna för att skjuta upp villkorlig frigivning förtydligas och utökas. Vid bedömningen av om det finns skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömde under verkställigheten av fängelsestraffet i kriminalvårdsanstalt inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället. Enligt förslaget ska det vara tillräckligt att det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning för att den ska kunna skjutas upp.

Även mot denna del av förslaget är flera tunga remissinstanser kritiska. Sveriges advokatsamfund avstyrker förslaget. Advokatsamfundet menar att det förhållandet att verkställighetsplanen är individuell innebär att kraven på de dömda är olika. Genom att underlåtenhet att följa planen kan medföra att den villkorliga frigivningen skjuts upp sätts likabehandlingsprincipen ur spel. En verkställighetsplan kan vidare förändras under anstaltstiden. Det innebär att den dömde inte från början kan förutse vilka skötsamhetskrav som gäller under verkställighetstiden eller när frihetsberövandet beräknas upphöra. Advokatsamfundet anser att förslaget riskerar att medföra att dömda tvingas till behandlingsåtgärder som de inte är motiverade till. Enligt Advokatsamfundet innebär den i dag gällande huvudregeln om villkorlig frigivning många fördelar. Villkorlig frigivning kan t.ex. användas som reaktion vid eventuell ny brottslighet. Eftersom den individuella verksamhetsplanen kommer att få avgörande betydelse för den dömde anser Advokatsamfundet att det bör övervägas om den dömde bör ha rätt att föra talan mot innehållet i en verkställighetsplan med hjälp av ett offentligt biträde.

Riksdagens ombudsmän (JO) avstyrker förslaget eftersom det inte uppfyller de höga krav på förutsebarhet, saklighet och rättssäkerhet som bör ställas i ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning. Enligt JO är det otydligt vilka åtgärder som ska kunna leda till en uppskjuten villkorlig frigivning. JO ifrågasätter hur förutsebarheten och rättssäkerheten ska kunna säkerställas om en intagen under framtagandet av verkställighetsplanen visar ovilja att genomgå en viss åtgärd och detta senare kan läggas till grund för att skjuta upp dennes villkorliga frigivning. Detta gäller särskilt som den intagne inte kan få en överprövning av lämpligheten av den aktuella åtgärden i anslutning till att verkställighetsplanen fastställs. En annan farhåga är enligt JO att intagna kan komma att delta i åtgärder som de inte har behov av eller är mottagliga för.

Fryshuset lyfter fram att ett system där enbart vissa ges villkorlig frigivning rubbar likabehandlingen av individer. Fryshuset framför också att förslaget verkar förutsätta att alla som inte fullföljer förebyggande åtgärder gör så av motvilja. Fryshuset menar dock att det kan finnas andra skäl, t.ex. att individen inte är mottaglig eller inte har möjlighet att delta i åtgärden av säkerhetsskäl. Det senare gäller särskilt den som befinner sig i eller i anslutning till organiserade nätverk eller kriminella gäng.

Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare anser att en nackdel med förslaget är att tiden i utslussning genom frivården förkortas, en tid som framför allt den klientgrupp som kan bli föremål för uppskjutande av villkorlig frigivning är i stort behov av.

Vänsterpartiet instämmer i remissinstansernas kritik. Det är anmärkningsvärt att regeringen väljer att gå fram med ett lagförslag som strider mot grundläggande rättsliga krav på likabehandling, förutsebarhet, saklighet och rättssäkerhet. Sammantaget kan Vänsterpartiet inte stå bakom regeringens förslag av de skäl som anförs ovan.

Riksdagen bör avslå regeringens proposition 2020/21:18. Detta bör riksdagen besluta.

*Linda Westerlund Snecker (V)*

*Christina Høj Larsen (V)*

*Jon Thorbjörnson (V)*

*Mia Sydow Mölleby (V)*

*Jessica Wetterling (V)*