

Kriminologiska institutionens remissvar på Kriminalvårdskommitténs betänkande *Framtidens kriminalvård*, SOU 2005:54.

Kriminologiska institutionen kommer i sitt remissvar på Kriminalvårdskommitténs betänkande *Framtidens kriminalvård*, SOU 2005:54 att inskränka sig till en kriminologisk granskning av de förslag som rör anstaltsvården.

Direktiv och bakgrund

Kriminalvårdskommittén är bunden av direktiven. Här uppstår redan från början ett problem för utredningen p.g.a. den beskrivning av de intagna som görs i direktiven. Vikten av att öka säkerheten och samhällsskyddet berättigas av förändringar i fängelseklientelet. Detta sägs nu i större utsträckning bestå av livstidsdömda, narkomaner, psykiskt störda och personer med anknytning till ”kriminella gängbildningar och en allt mer avancerad, organiserad och internationaliserad brottslighet”.

Direktiven underlåter här att ta upp att förändringen i klientelet till stor del är resultatet av successiva regeringars politik: den särskilt hårda narkotikapolitiken, fängelse i stället för psykiatrisk vård och en kraftig minskning av nåd för livstidsdömda. Direktiven bidrar dessutom till att ge en alarmerande bild av situationen på fängelserna genom att framhäva personer med anknytning till kriminella gängbildningar m.m. – en klart atypisk brottslighet bland fångar.

Denna kriminalpolitik har tillsammans med avskaffandet av halvtidsfrigivningen på 1990-talet lett till en kraftig överbeläggning på fängelserna. Uppkomsten av säkerhets- och ordningsproblem kan därför antas vara en effekt av denna överbeläggning. Samtidigt framgår dock av uppgifter från Kriminalvården att då direktiven beslutades rymningarna minskat och varken misskötsamheten eller hot och våld på anstalterna ökat sedan början av 1990-talet.

Mot denna bakgrund är det oklart varför en ny lag för behandling av intagna på anstalt alls behövdes. Misskötsamheten har inte ökat och de problem som överbeläggningen ger upphov till är politiskt skapade. De problem som uppstått till följd av den förda kriminalpolitiken ska nu enligt direktiven lösas genom en ny lag som reglerar de intagnas liv på anstalterna i form av individualiserad verkställighet. Resultatet av den nya lagen ska bli en minskning av återfallen och en ökning av ordning, säkerhet och samhällsskydd.

Förmånssystemet

Med dessa direktiv går kommittén till verket. På de två olika huvudmålen om återfall och säkerhet för kommittén fram en gemensam lösning – ett förmånssystem. Genom skötsamhet och deltagande i olika program och annan sysselsättning ska fången få möjlighet att successivt stiga från nivå 1 till nivå 4 och därmed förtjäna olika belöningar. Misskötsamhet, inkl. icke deltagande i de olika typerna av sysselsättning, medför sanktioner genom nedflyttning till lägre nivåer och därmed förlust av förmåner. Kommittén tillstår dock att det inte finns några empiriska belägg för att förmånssystemet skulle minska återfallen.

Det går däremot att finna flera skäl till varför systemet inte kan förväntas ge positiva resultat och t.o.m. få negativa effekter. *För det första* har denna ansats prövats och förkastats i såväl Sverige som andra länder. Förmånssystemet är ett klassiskt disciplinärt system, en återgång till disciplinen i dess 1800-talstappning. En tidigare version av förmånssystemet – det s. k. progressivsystemet – fanns länge i Sverige, men avskaffades successivt under första hälften av 1900-talet. *För det andra* tillämpas i praktiken detta system i dag på alla narkotikaplatser. Kommittén har inte visat att detta system här varit framgångsrikt. *För det tredje* kommer förmånssystemet med sannolikt att vara kostsamt och öka godtycket. Systemet skapar en omfattande byråkrati sysselsatt med att bedöma och klassificera fångar och flytta dem mellan olika nivåer och anstalter. Dessa bedömningar och flyttningar kommer att ge upphov till känslor av orättvisa och minska systemets legitimitet. Minskad legitimitet leder till ökad risk för ordningsstörningar och misskötsamhet. *För det fjärde* saknas stöd från forskning i andra länder för att ett förmånssystem skulle vara effektivt. Forskningen visar snarare att systemet är ineffektivt. Målet att sänka återfallen påverkas inte. Detta redovisar också kommittén:

Det finns, såvitt kommittén har kunnat finna, inte några utvärderingar av andra länders förmånssystem som gör det möjligt att dra några bestämda slutsatser beträffande systemens inverkan på intagnas vilja och förmåga att leva ett icke-kriminellt liv efter frigivningen. Det finns således inte några empiriska belägg för att ett förmånssystem leder till ett minskat antal återfall i brott. (s. 341 f.).

Kommittén redovisar detsamma när det gäller misskötsamhet och ordningsstörningar: Det fanns inte någon indikation på att de intagnas beteende hade förbättrats på något övergripande sätt (s. 349).

Kommittén syftar främst på de utvärderingar som gjordes av det engelska förmånssystemet av Institute of Criminology vid Cambridge University på uppdrag av Home Office. Forskare som ingick i gruppen har också i vetenskapliga publikationer redovisat skäl till att det engelska systemet lider av grundläggande konstruktionsfel (se Anthony Bottoms bidrag i *The Criminological Foundations of Penal Policy*, Oxford 2003). Mot bakgrund av samtliga här redovisade anledningar – framför allt den dokumenterade ineffektiviteten och minskade legitimiteten – är det synnerligen förvånande att kommittén ändå föreslår införandet av ett förmånssystem.

Bort från rättigheter och vetenskap

Anledningen till förslaget tycks snarare vara en känslomässigt betingad reaktion över den bristande ordningen på anstalten. Hela betänkandet genomsyras av en indignation över att de intagna beter sig illa på anstalterna, inte följer personalens anvisningar och stör ordningen. Stora delar av betänkandet ägnas också åt kontroll och sanktioner. Straff får en central ställning samtidigt som trenden i samhället i övrigt är att söka sig bort från straff för att finna andra sätt att reglera mänskligt beteende.

Kommittén argumenterar utifrån sina egna moraluppfattningar och en tanke om att man ska kunna ändra människors beteende genom enkla belöningar och bestraffningar. Det är en förlegad syn på hur kriminalvård bör utformas, som för länge sedan utmönstrats i den kriminologiska forskningen. Men kommittén undviker konsekvent att basera sina förslag på vetenskap och beprövad erfarenhet. Kommittén har uttryckligen inte tagit hänsyn till befintlig kriminologisk forskning och utvärderingsforskning, som under senare år publicerats av statliga myndigheter som Kriminalvårdsstyrelsen, Statskontoret, Riksrevisionen och Brottsförebyggande rådet.

I frågan om det verkliga problemet, de höga återfallen, har kommittén däremot inga ambitioner eller förslag. Återfallsproblematiken avfärdas med att det är svårt att få tillförlitlig statistik – något som inte är sant då tillförlitlig återfallsstatistik finns. Kommittén redovisar inte heller de dåliga levnadsförhållanden som präglar fångarna, vilket borde ha varit en given

utgångspunkt för försök att förebygga återfall. Fångars rättigheter tas inte på allvar. Det saknas också en tydlig jämförelse med den nuvarande lagen som redovisar de försämringar och förbättringar för fångarna som förslaget kommer att innebära. Exempel på försämringar som förslaget innebär för de intagna är följande:

- Eget rum blir en förmån från att ha varit en rättighet.
- Glasruta kan komma att införas vid vissa besök.
- Innehav av personliga tillhörigheter inskränks till ett minimum, då ”varje föremål utgör en potentiell säkerhetsrisk”.
- Möjligheterna till isolering ökar.
- Rätten till permission inskränks.
- Den villkorliga frigivningen, som nu i praktiken sker efter två tredjedelar, blir beroende av den intagnes skötsamhet.

Ytterligare exempel på försämringar är det godtycke förslaget ger utrymme för:

- Kriminalvården ska få avgöra datum för villkorlig frigivning. Enskilda tjänstemän gör bedömningar om frihetsberövanden, som i andra sammanhang ska behandlas i domstol.
- Kriminalvården ska bestämma upp- och nedflyttningar i disciplinsystemet – enskilda tjänstemän gör olika bedömningar.
- Verkställighetsplaner ska ligga till grund för bedömningen, men enskilda vårdare fyller i blanketterna högst olika.
- Minskade möjligheter att överklaga (godtyckliga) beslut.

En alternativ modell för en utredning

Kommittén för aldrig ett resonemang om vilka de principiella grunderna bör vara för en lag som reglerar livet för intagna i fängelse. En god utgångspunkt för lagar i allmänhet och för tvångslagar i synnerhet är Sveriges grundlag. I Regeringsformens 1 kap. 2 § anges:

Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet samt en god levnadsmiljö.

I ”alla människor” ingår intagna i fängelse. Regeringsformen ska därför bilda utgångspunkten för en lag om kriminalvård i anstalt. Kommittén refererar till regeringsformen och konstaterar även att det är frihetsberövandet i sig som är straffet. Detta leder dock bara till en mycket allmän diskussion om vad som är miniminivån för en intagens rättighet – instoppat på knappa två sidor i avsnittet om förmånssystemet.

Kommittén borde i stället gått igenom sitt lagförslag och vägt varje inskränkning i den intagnes liv mot Regeringsformen, mot att frihetsberövande i sig är straffet och mot att ”ett frihetsberövande riskerar alltid att inverka negativt på den frihetsberövades initiativförmåga och kan också underbygga en känsla av utanförskap och avlägsnande från samhället i stort”. (s. 213) En rättighetsbaserad lag har också större möjligheter än en förmånsbaserad att få legitimitet hos fångarna och därmed minska spänningarna på anstalterna.

Regeringsformen framhåller även rätten till acceptabla levnadsförhållanden. I flera undersökningar har fångars dåliga levnadsförhållanden konstaterats. Några av dessa undersökningar har byggt på samma kartläggningar av levnadsförhållanden som utförs på befolkningen i stort. Målet för politiken har här varit att komma till rätta med bristerna i levnadsförhållanden för att ge medborgarna förutsättningarna för att kunna styra sina levnadsvillor. Denna målsättning bör rimligen gälla även för fångar. Den uppnås också för fångar, liksom för människor i allmänhet, bäst genom ett rättighets- och behovstänkande – inte genom ett föråldrat disciplinsystem.

Kriminalvårdskommitténs förslag bör inte läggas till grund för en ny kriminalvårdslag.

Remissvaret har sammanställts av Magnus Hörnqvist och Henrik Tham.

Beslut om remissvaret har fattats av Kriminologiska institutionens styrelse den 7 september 2005.

Stockholms, den 7 september 2005-08-30

Janne Flyghed

Prefekt