



Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet (SOU 2023:1)

Er beteckning Ju2023/00373

Kriminalvården, som inte har inte något att erinra mot förslagen som sådana, framför följande synpunkter angående förslagets konsekvenser och datum för ikraftträdande.

Inledande synpunkter

Kriminalvården delar utredningens bedömning om att förslagets konsekvenser är svåröverblickbara. En följd av dessa osäkerheter är att de efterföljande verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenserna för Kriminalvården baseras på grova uppskattningar.

Det bör dock framhållas att en konsekvensanalys som isoleras till att enbart avse nu aktuella förslag inte kan förväntas ge en fullständig bild av förslagets slutliga påverkan på myndigheten, eftersom det under de senaste åren har skett flera lagändringar som kan förväntas påverka både varandras och de nu aktuella förslagets verkliga utfall (se även *Kriminalvårdens kapacitetsbehov till följd av Tidöavtalet*, KV 2023-669, s. 11). Om regeringen går vidare med de nu aktuella förslagen vill Kriminalvården därför särskilt betona vikten av att konsekvenserna av förslagen utvärderas efter ikraftträdandet, och i ljuset av också andra förslag som behöver ses i en större helhet (jfr. Lagrådets yttrande över den s.k. gängbrottsutredningen, prop. 2022/23:53 s. 196 och 204-205). Det är, i en tid av omfattande förändringar i regelverk, av vikt att de kumulativa konsekvenser som olika lagstiftningsprodukter har på varandra beaktas och sammanhållet utvärderas.

Trots det nu anförda kan det emellertid konstateras att ett genomförande av förslagen kommer att medföra att längre straff döms ut än vad som sker i dag.

Praktiska konsekvenser för Kriminalvårdens verksamhet*Anstaltsverksamheten*

En följd av straffskärpande åtgärder på det sätt som föreslås i betänkandet är att fler klienter sannolikt kommer att omfattas av s.k. *särskilda villkor* enligt 1 kap. 7 § fängelselagen (2010:610). Avseende dessa klienter ska Kriminalvården genomföra fördjupade utredningar avseende klientens individuella risker och behov. Dessa ligger sedan till grund för villkorsbesluten. En klient som omfattas av särskilda villkor placeras därför ofta på anstalter av högsta säkerhetsklass; i vart fall fram till dess Kriminalvården har hunnit utreda och besluta om klientens villkor. Av nu anförda skäl skulle förslagen sannolikt påverka behovet av platser vid anstalter av högre säkerhetsklasser och vid Kriminalvårdens riksmottagningar, där det i nuläget är mycket stor brist på anstaltsplatser. Kriminalvården



noterar även att förslagen i betänkandet avser att medföra längre strafftider för klienter som döms för flera fall av sexualbrott. Redan i dag ser myndigheten stora utmaningar i att möta det ökande behovet av platser för sexualbrottsdömda och förslagen kan således förväntas förvärra myndighetens situation i även det här avseendet.

Därtill bör särskilt noteras att Kriminalvården i olika sammanhang har påtalat att myndighetens möjligheter att kompetensförsörja verksamheten är direkt gränssättande för vilka förändringar som myndigheten kan omhänderta (se bl.a. *Kriminalvårdens kapacitetsbehov till följd av Tidöavtalet*, KV 2023-669, s. 4). Det sagda är även relevant för förmågan att genomföra de förändringar som föreslås i nu aktuellt betänkande.

Frivårdsverksamheten

I betänkandet berörs frågan om förslagens påverkan på de icke-frihetsberövande påföljderna. Det är emellertid svårt att utläsa vilka antaganden som ligger till grund för utredningens slutsatser i denna del, vilket gör analysen komplicerad. Generellt påverkar dock reformer som avser straffskärpningar också kapacitetsbehoven i frivård. Om fler döms till fängelse och strafftiderna förlängs, förskjuts ofta kapacitetsbehoven från rena frivårdspåföljder till insatser i tiden efter frigivning. Fler klienter kan vidare ha behov av och bli föremål för särskilda utslussningsåtgärder enligt 11 kap. fängelselagen under de senare delarna av verkställigheten, vilket i sin tur belastar frivårdsverksamheten.

Fler dömda till fängelse och längre fängelsestraff ökar också frivårdens kapacitetsbehov vad gäller intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV), åtminstone till dess att maxgränsen på fängelsestraffets längd har nåtts. Om flerfaldig bötesbrottslighet oftare ska bedömas ha straffvärden på fängelsenivå är det inte otänkbart att det även leder till en ökning av antalet personer som blir aktuella för personutredningar. Vidare kan de som döms för flera bötesbrott där straffmättningsvärdet bedöms vara på fängelsenivå bli aktuella för t.ex. skyddstillsyn eller kortare fängelsestraff som kan verkställas med IÖV. En ytterligare följd av straffskärpningar är att det vid längre strafftider också återstår numerärt fler dagar vid villkorlig frigivning, vilket kan få effekter både för Kriminalvårdens frivårds- och anstaltsverksamhet genom senare tillämpning av exempelvis 26 kap. 19 § andra stycket och 34 kap. 5 § brottsbalken i de enskilda fallen. Kriminalvården vill genom det anförda belysa att det finns en risk för att effekten på frivårdens verksamhet kan bli större än vad utredningen har antagit.

Häktesverksamheten

Liksom avseende förslagens påverkan på frivården är antagandena som läggs till grund för analysen beträffande häktestiderna svåra att utläsa. Även i denna del blir därför konsekvensbedömningen komplex. I korthet skulle förslagen i betänkandet medföra att fler gärningar får ett genomslag på den samlade brottslighetens straffvärde än i dag. En effekt av detta kan bli att fler brott per gärningsperson utreds och att utredningstiderna – och därigenom även häktningstiderna – riskerar att förlängas. Det är vidare inte osannolikt att



förlängda strafftider påverkar den proportionalitetsbedömning som görs inför ett beslut om häktning och under häktningstiden, vilket även det riskerar att medföra att häktningstiderna förlängs. Kriminalvårdens häktesverksamhet är redan i dag synnerligen hårt belastad, och även mindre ökning av häktespopulationen kan därför få stor påverkan på myndigheten. Kriminalvården vill särskilt understryka att när det gäller häktesverksamheten så är det oerhört angeläget det finns reella möjligheter för myndigheten att ta emot brottsmisstänkta som omedelbart ska föras till häkte. Även om konsekvenserna är svårbedömda ger Kriminalvårdens erfarenheter vid handen att effekter på häktesverksamheten ofta inte är obetydliga. De är dessutom svåra för Kriminalvården att planera för eftersom de ofta uppkommer snabbt efter ikraftträdande.

Synpunkter på de ekonomiska konsekvenserna för Kriminalvården

Vård dygnskostnaden

Kriminalvården noterar att beräkningarna i betänkandet inte har beaktat den påverkan som förslaget kan ha på Kriminalvårdens frivårds- och häktesverksamhet. Det bör dock framhållas att ovan identifierade effekter även kan ha ekonomiska konsekvenser som behöver omhändertas.

Kriminalvårdens förväntade kostnader har i betänkandet beräknats utifrån en vård dygnskostnad om 3 840 kr, vilken baserats på genomsnittet av föregående tre års vård dygnskostnader och en osäkerhetsmarginal. Liksom utredningen anför är Kriminalvårdens framtida vård dygnskostnad svår att uppskatta och dess beräkning är förenad med en rad osäkerhetsfaktorer. När anstaltspopulationen är relativt stabil och Kriminalvården har en stabil och hanterbar beläggningsgrad är det rimligt att använda en genomsnittlig historisk kostnad som grund för beräkningarna. I sådana fall har Kriminalvården nämligen möjlighet att, i större omfattning, möta platsbehovet genom andra åtgärder än nybyggnation. Idag råder dock överbeläggning, och en ökning måste lösas med nybyggnation, vilket gör att vård dygnskostnaden ökar. Det anförs att förslagen kan medföra en förlängning av strafftiderna med 25 procent, motsvarande 190 000 vård dygn. Om så är fallet kan det uppskattas att förslagen kräver byggnation av ungefär två nya stora anstalter (en stor anstalt består av omkring 300 platser, se *Kriminalvårdens kapacitetsbehov till följd av Tidöavtalet*, KV 2023-669, s. 13).

Som även nämns i betänkandet har Kriminalvården arbetat med att prognostisera och ta fram en schablon för den förväntade framtida vård dygnskostnaden. Denna inkluderar fler faktorer än historisk kostnad och säkerhetsmarginal och beaktar framförallt det ökade behovet av nybyggnation i framtiden. I arbetet med bedömningen av Kriminalvårdens kapacitetsbehov till följd av Tidöavtalet användes schablonen för år 2032, vilken uppgår till 5 200 kr per vård dygn. Om samma schablon används och utredningens uppskattningar avseende antalet vård dygn används som grund för de ekonomiska beräkningarna skulle förslagen i stället kosta Kriminalvården närmare 990 miljoner kr. I sammanhanget bör dock nämnas att Kriminalvården även arbetar med att se över möjligheterna att sänka



vård dygns kostnaden, varför även nu presenterad schablon är behäftad med viss osäkerhet. Till myndighetens kostnader skulle även de kostnader som uppkommer för Kriminalvårdens frivårds- och häktesverksamhet behöva läggas, eftersom dessa inte inräknats i vård dygns kostnaden. Det gäller även påverkan på myndighetens transportverksamhet, eftersom inte heller denna inräknas i vård dygns kostnaden. Förslaget kan genom det ökade klientinflödet antas öka behovet av klienttransporter.

Beräkningsmodellen

Kriminalvården ser dock även skäl att ifrågasätta den beräkningsmodell som valts i betänkandets konsekvensavsnitt. Det har där konstaterats att ungefär 30 procent av de utdömda fängelsestraffen avsåg flerbrottslighet, det vill säga fyra eller fler brottsliga gärningar. Det sagda har sedan utgjort premissen för nästa moment där det har antagits att samma andel av de utdömda fängelseåren avsåg flerbrottslighet. Beräkningsmodellen baseras därigenom på en premiss om att den genomsnittliga strafftiden är lika lång oaktat antalet brott i domen, vilket inte nödvändigtvis behöver vara likställt med faktiska förhållanden.

En studie av tabell 5 i bilaga 4 ger vid handen att andelen fängelsedomar med längre strafftider ökar med antalet brott i domen. Det kan därför vara rimligt att anta att domar avseende flerbrottslighet redan 2021 stod för en större andel av de utdömda fängelseåren än dess andel av det totala antalet domar på fängelse. Detta medför i sin tur att beräkningen kan ha underskattat den genomsnittliga strafftiden för flerbrottslighet, som utifrån betänkandets beräkningar skulle uppgå till 398 dagar. Om det i stället skulle antas att den genomsnittliga strafftiden för flerbrottslighet utgörs av ett genomsnitt av medelvärdena i respektive intervall i tabell 5 blir den genomsnittliga strafftiden för dessa domar i stället 453 dagar.

Med antagandet om en 25 procentig påverkan på dessa strafftider blir den slutliga effekten 910 fängelseår i stället för de i utredningen nämnda 790. Med antagande om villkorlig frigivning efter två tredjedelar av strafftiden blir ökningen således 219 000 vård dygn i stället för de 190 000 som redovisats i betänkandet. Utredningen kan således ha underskattat förslagets påverkan med ungefär 15 procent. Om den schablon som Kriminalvården presenterat i föregående avsnitt och nu angivet antal vård dygn skulle läggas till grund för en beräkning av förslagets ekonomiska konsekvenser skulle förslagen kosta Kriminalvården omkring 1,14 miljarder kr.

Den osäkerhet som Kriminalvården inledningsvis påtalat angående bedömningarna av förslagets utfall och konsekvenser medför dock att slutsatserna även i den här delen behöver bedömas med viss försiktighet. Det finns emellertid mycket som talar för att kostnadsberäkningen i betänkandet är underskattad och att denna inte beaktar alla delar av den påverkan som förslagen har på Kriminalvårdens verksamhet. Kriminalvården ser därför gärna att myndigheten involveras för beräkning och bedömning av vilken resursökning som kan komma i fråga.



Synpunkter angående datum för ikraftträdande

Kriminalvårdens verksamhet är redan i dag mycket hårt belastad av både plats- och personalbrist. Det genomförs emellertid ett stort antal lokalförsörjningsprojekt för att möjliggöra en omfattande platsutökning utifrån de lagstiftningsförändringar som har skett under de senaste åren. Till och med år 2026 planerar myndigheten att skapa omkring 1 900 platser, varefter ytterligare 2 300 platser planeras. Betänkandets förslag finns dock inte med i den planeringen. Det pågår dessutom, såsom också lyfts i betänkandet, flera andra utredningar som bedöms ha direkt påverkan på Kriminalvårdens verksamhet. Likaså är effekterna av flera nyligen genomförda straffskärpningar inte fullt ut synliga i rättskedjan. Som myndigheten inledningsvis har anfört skulle konsekvenserna av förslagen i nu aktuellt betänkande behöva hanteras tillsammans med övriga lagändringars konsekvenser. Det innebär att myndighetens förmåga att omhänderta förslagens konsekvenser också beror på antalet reformer som genomförs parallellt. Det bör vidare noteras att en anstalt i dagsläget tar upp till tio år att etablera (se *Kriminalvårdens kapacitetsbehov till följd av Tidöavtalet*, KV 2023-669, s. 13).

Behovet av att Kriminalvården får rimliga tidsmässiga förutsättningar för att förbereda verksamheten inför ett eventuellt ikraftträdande kan inte nog understrykas i detta sammanhang. Utredningen har antagit att effekterna successivt skulle öka från år 2026 för att först bli fullt kännbara några år därefter. Det har vidare antagits att ändringarna inte kommer att få återverkningar på Kriminalvårdens kostnader omedelbart efter ikraftträdandet. För att kunna möta den förväntat ökade klientinströmningen behöver myndigheten emellertid ha tid för att planera verksamheten och tillse att organisationen är förberedd på den ökade belastning som förslagen skulle medföra, genom exempelvis nybyggnation och ut- och ombyggnation av verksamhetsställena samt rekryteringar.

Vad som nu redovisats ger vid handen att ett ikraftträdande redan den 1 januari 2025 innebär att myndigheten kommer att ha synnerligen svåra förutsättningar att klara av att hantera förslagen i betänkandet. Kriminalvården ser därför behov av en fördjupad dialog rörande datum för ikraftträdande.



Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Martin Holmgren efter föredragning av verksjuristen Karolina Markgren. Kriminalvårdsdirektören Hanna Jarl, avdelningsdirektören vid avdelningen anstalt, häkte och frivård Susanne Wedin, ekonomi- och fastighetsdirektören Björn Myrberg och rättschefen Caroline Oredsson har varit med vid den slutliga handläggningen av ärendet.

Martin Holmgren

Bilaga

Rapporten *Kriminalvårdens kapacitetsbehov till följd av Tidöantalet*, KV 2023-669.