

Vägar till ett tryggare samhälle

Åtgärder för att motverka återfall i brott

Slutbetänkande av Trygghetsberedningen

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:54

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0987-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0988-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté i form av en trygghetsberedning (dir. 2020:32) med uppdrag att bistå regeringen med underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Den 4 februari 2021 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2021:8) för utredningen med innebörden att uppdraget ändras på så sätt att delredovisningen den 1 mars 2021 ska lämnas tillsammans med delredovisningen den 31 oktober 2021. Regeringen har därefter den 26 augusti 2021 beslutat om tilläggsdirektiv (dir. 2021:62) för utredningen. Av dessa framgår att uppdraget ändras på så sätt att kommitténs uppdrag att bedöma samhällets förmåga att möta de kriminalpolitiska utmaningarna även ska omfatta övergripande frågor om kompetensbehov hos Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter. Uppdraget att genomföra en genomlysning av hur ett modernt straffsystem bör vara utformat för att kunna bidra till de kriminalpolitiska målen utgick. Genom tilläggsdirektiv den 30 juni 2022 (dir. 2022:66) ändrades utredningstiden. Den 20 april 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2023:57) för utredningen med innebörden att uppdraget ändras på så sätt att kommittén i stället ska kartlägga kompetenser som är involverade i arbetet med att förebygga återfall i brott och analysera hur den samlade kompetensen gemensamt kan bidra i det återfallsförebyggande arbetet. Uppdraget ändrades vidare på så sätt att återstående delar av kommitténs tidigare uppdrag utgick. Uppdraget skulle i stället redovisas den 30 april 2024. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2023:176) som beslutades den 14 december 2024 förlängdes utredningstiden till den 30 augusti 2024.

Till ledamöter i kommittén förordnades från och med den 1 maj 2020 riksdagsledamöterna Johan Forssell (M), Johan Hedin (C), Ingemar Kihlström (KD), Fredrik Lundh Sammeli (S), Adam Marttinen (SD), Louise Meijer (M), Kristina Nilsson (S), Katja Nyberg (SD), Fredrik Olovsson (S) (ordförande), Johan Pehrson (L), Linda Westerlund Snecker (V) och ersättaren i riksdagen Johanna Öfverbeck (MP). Den 1 januari 2021 entledigades Johanna Öfverbeck (MP) från uppdraget som ledamot. Samma dag förordnades riksdagsledamoten Rasmus Ling (MP) som ledamot. Den 25 januari entledigades Fredrik Olovsson (S) från uppdraget som ledamot och ordförande. Samma dag förordnades Leif Jakobsson (S) som ledamot och ordförande. Den 10 juni 2021 entledigades Johan Forssell (M) från uppdraget som ledamot. Samma dag förordnades riksdagsledamoten Ellen Juntti (M) som ledamot. Den 28 oktober 2021 entledigades Johan Pehrson (L) från uppdraget som ledamot. Samma dag förordnades åklagaren Paulina Brandberg (L) som ledamot. Den 16 februari 2022 entledigades Rasmus Ling (MP) från uppdraget som ledamot. Samma dag förordnades riksdagsledamoten Martin Marmgren (MP) som ledamot. Paulina Brandberg (L) har med verkan från och med den 25 oktober 2022 entledigats från uppdraget som ledamot. Den 10 november 2022 entledigades Linda Westerlund Snecker (V) från uppdraget som ledamot. Den 29 november 2022 förordnades riksdagsledamoten Gudrun Nordborg (V) som ledamot. Den 27 februari 2023 entledigades Johan Hedin (C) från uppdraget. Den 28 februari 2023 förordnades riksdagsledamoten Ulrika Liljeberg (C) som ledamot. Den 19 april 2023 entledigades Leif Jakobsson (S) från uppdraget som ledamot och ordförande. Den 20 april 2023 förordnades Henrik Vinge (SD) som ledamot och ordförande. Den 17 maj 2023 förordnades riksdagsledamoten Johan Hultberg (M). Den 14 november 2022 entledigades Ellen Juntti (M) från uppdraget som ledamot. Den 31 maj 2023 förordnades polisinspektören Martin Melin (L) som ledamot. Den 12 september 2023 entledigades Kristina Nilsson (S) från uppdraget som ledamot. Samma dag förordnades riksdagsledamoten Sanna Backeskog (S) som ledamot. Den 17 oktober 2023 entledigades Ingemar Kihlström (KD) från uppdraget som ledamot. Samma dag förordnades riksdagsledamoten Torsten Elofsson (KD), riksdagsledamoten Serkan Köse (S) och riksdagsledamoten Marcus Wennerström (S) som ledamöter.

Följande personer har biträtt kommittén som sakkunniga, kansli-rådet Andreas Egeryd Neuman, departementssekreteraren Madelein

Keskitalo, ämnesrådet Monika Olsson, kanslirådet Marcus Sverdén och ämnesrådet Walo von Greyerz. Den 1 januari 2021 entledigades Andreas Egeryd Neuman från uppdraget som sakkunnig. Samma dag förordnades kanslirådet Karin Norberg som sakkunnig. Den 13 april 2021 entledigades Madelein Keskitalo från uppdraget som sakkunnig. Samma dag förordnades kanslirådet Fredrik Friberg som sakkunnig. Den 14 juni 2021 entledigades Marcus Sverdén från uppdraget som sakkunnig. Samma dag förordnades kanslirådet Markus Grundtman som sakkunnig. Den 27 augusti 2021 entledigades Fredrik Friberg från uppdraget som sakkunnig. Samma dag förordnades departementssekreteraren Daniel Zerea som sakkunnig. Den 1 september 2021 entledigades Monika Olsson och Walo von Greyerz från uppdraget som sakkunniga. Den 14 juni 2023 entledigades Markus Grundtman från uppdraget som sakkunnig. Den 21 augusti 2023 förordnades departementssekreterarna Li Björk Dronjak och Katarina Lindskog som sakkunniga. Den 7 augusti 2023 entledigades Daniel Zerea som sakkunnig. Samma dag förordnades departementssekreteraren Amina Peco som sakkunnig. Den 12 september 2023 entledigades Karin Norberg från uppdraget som sakkunnig. Samma dag förordnades departementssekreteraren Andreas Fällström som sakkunnig.

Följande personer har biträtt kommittén som experter, undervisningsrådet Ebba Silfverstolpe Agardh, Skolverket, utredaren Daniel Allinger, Barnombudsmannen, projektledaren Kerstin Andersson, Boverket, processledaren Karen Austen, Delegationen mot segregation, experten Greta Berg, Sveriges Kommuner och Regioner, institutionschefen Fredrik Berglund, Statens institutionsstyrelse, processägaren Tomas Blixt, Tullverket, utredaren Tony Boman, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, advokaten Ulrika Borg, KRIM advokater, brottsförebyggande samordnaren Stefan Borgman, Länsstyrelsen i Halland, brottsförebyggande samordnaren Emma Ekdahl, Länsstyrelsen i Jämtland, senioranalytikern Tiina Ekman, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, forsknings- och utvecklingsrådet Erik Grevholm, Brottsförebyggande rådet, chefen för utvecklingscentrum Lennart Guné, Åklagarmyndigheten, chefsåklagaren Anna-Karin Hansen, Ekobrottsmyndigheten, regionspolischefen Ulrika Herbst, Polismyndigheten, enhetschefen Ulf Hjerppe, Brottsoffermyndigheten, generalsekreteraren Magnus Lindgren, Stiftelsen Tryggare Sverige, experten Fredrik Olausson, Kriminalvården, operativa chefen Johan Olsson, Säkerhetspolisen, avdelningschefen

Elias Palm, Rättsmedicinalverket, utredaren Liselott Persson-Öhrn, Socialstyrelsen, verksjuristen Wenche Skoglund, Försäkringskassan, seniora utredaren Mikael Thörn, Jämställdhetsmyndigheten, utredaren Mimmi Eriksson Tinghög, Folkhälsomyndigheten och hovrättsrådet Hedvig Trost, Svea hovrätt. Den 1 oktober 2020 entledigades Johan Olsson från uppdraget som expert. Samma dag förordnades dåvarande biträdande säkerhetspolischefen Charlotte von Essen, Säkerhetspolisen som expert. Den 1 januari 2021 entledigades Stefan Borgman från uppdraget som expert. Samma dag förordnades samordnaren Erik von Essen, Länsstyrelsen Stockholm som expert. Den 10 juni 2021 entledigades Daniel Allinger från uppdraget som expert. Samma dag förordnades utredaren Kenneth Ljung, Barnombudsmanen som expert. Den 1 augusti 2021 entledigades Tomas Blixt från uppdraget som expert. Samma dag förordnades seniora rådgivaren Åsa Wilcox, Tullverket som expert. Den 15 september 2021 entledigades Charlotte von Essen från uppdraget som expert. Samma dag förordnades avdelningschefen Carolina Björnsdotter Paasikivi, Säkerhetspolisen som expert. Den 10 januari 2022 entledigades Karen Austin från uppdraget som expert. Samma dag förordnades analytikern Ulrika Gustafsson, Delegationen mot segregation som expert. Den 25 januari 2022 entledigades Ulrika Herbst från uppdraget som expert. Samma dag förordnades sakkunnig Emelie Lindvall, Polismyndigheten som expert. Den 3 juni 2022 entledigades Kenneth Ljung från uppdraget som expert. Samma dag förordnades utredaren Elin Fischer, Barnombudsmanen som expert. Den 20 september 2022 entledigades Ulrika Gustafsson från uppdraget som expert. Den 27 september 2022 entledigades Wenche Skoglund från uppdraget som expert. Samma dag förordnades rättsliga experten Pernilla Keinestam Lindell, Försäkringskassan som expert. Den 3 mars 2023 entledigades Emma Ekdahl från uppdraget som expert. Den 14 juni 2023 entledigades Kerstin Andersson, Carolina Björnsdotter Paasikivi, Tony Boman, Ulrika Borg, Tiina Ekman, Lennart Guné, Anna-Karin Hansen, Ulf Hjerpe, Magnus Lindgren, Elias Palm, Ebba Silfverstolpe Agardh, Hedvig Trost och Åsa Wilcox från uppdragen som experter. Den 21 augusti 2023 förordnades säkerhetsdirektören Christer Johansson, Statens institutionsstyrelse som expert. Den 25 augusti 2023 förordnades den kvalificerade handläggaren Catrin Deden Marcelius, Arbetsförmedlingen och projektledaren Anders Lindberg, Kronofogdemyndigheten som experter. Den 12 september 2023 entledigades Erik von

Essen och Fredrik Olausson från uppdragen som experter. Samma dag förordnades avdelningschefen Emma Ekstrand, Kriminalvården, brottsförebyggande samordnaren Kerstin Rörsch, Länsstyrelsen Västerbotten och brottsförebyggande samordnaren Rickard Silva, Länsstyrelsen Västra Götaland som experter. Den 6 november 2023 entledigades Erik Greveholm från uppdraget som expert. Samma dag förordnades utredaren Anna Öström, Brottsförebyggande rådet som expert.

Som kanslichef anställdes den 1 maj 2020 departementsrådet Mattias Wahlstedt. Den 1 februari 2021 entledigades Mattias Wahlstedt från uppdraget som kanslichef. Samma dag anställdes ämnesrådet Anna C. Lindberg som kanslichef. Den 20 april 2023 entledigades Anna C. Lindberg från uppdraget som kanslichef. Forskningsledaren Kristina Jerre har varit utredningssekreterare från och med den 1 maj 2020 till och med den 31 juli 2021. Lektorn Klara Hermansson har varit utredningssekreterare från och med den 17 augusti 2020 till och med den 31 december 2021. Kriminologen Robin Camenius har varit utredningssekreterare från och med den 1 mars 2021 till och med den 1 november 2022. Ämnesrådet Jessica Lundahl har varit utredningssekreterare från och med den 1 september 2021 till och med den 23 september 2022. Kanslirådet Micaela Bodelius har varit utredningssekreterare från och med den 1 mars 2022 till och med den 31 augusti 2022. Anne Gulati har varit utredningssekreterare från och med den 15 mars 2022 till den 31 december 2022. Hovrättsassessorn Lina Hodsoll har varit utredningssekreterare från och med den 21 augusti 2023.

Kommittén, som har antagit namnet Trygghetsberedningen, överlämnade i oktober 2021 delbetänkandet *Vägar till ett tryggare samhälle*, SOU 2021:85.

Kommittén överlämnade i december 2022 delbetänkandet *Vägar till ett tryggare samhälle. Kraftsamling för barn och unga*, SOU 2022:67.

Härmed överlämnas slutbetänkandet *Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott*, SOU 2024:54.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i augusti 2024

Henrik Vinge

Sanna Backeskog
Johan Hultberg
Martin Marmgren
Louise Meijer
Gudrun Nordborg
Katja Nyberg

Torsten Elofsson
Serkan Köse
Adam Marttinen
Martin Melin
Ulrika Liljeberg
Marcus Wennerström

/Lina Hodsoll

Innehåll

Sammanfattning	17
1 Författningsförslag.....	25
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll	25
1.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	27
1.3 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	28
1.4 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)	30
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.....	31
1.6 Förslag till förordning om ändring av förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.....	32
1.7 Förslag till förordning om ändring i fängelseförordningen (2010:2010).....	34
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten	35
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården	36

2	Kommitténs uppdrag och arbete.....	37
2.1	Uppdraget	37
2.2	Uppdragets genomförande	38
2.3	Betänkandets disposition	40
2.4	Avgränsningar och terminologi.....	40
3	Statens ansvar att förebygga brott och en översiktlig beskrivning av kriminalvårdspåföljderna.....	43
3.1	Statens ansvar att förebygga brott.....	43
3.2	Påföljder och verkställigheter inom Kriminalvården.....	44
3.2.1	Inledande om Kriminalvårdens uppdrag.....	44
3.2.2	Fängelsestraff i kriminalvårdsanstalt	47
3.2.3	Fängelsestraff utanför anstalt (intensivövervakning med elektronisk kontroll).....	51
3.2.4	Allmänt om frivårdspåföljder	52
3.2.5	Villkorlig dom	53
3.2.6	Skyddstillsyn	54
3.2.7	Särskilt om skyddstillsyn med särskild behandlingsplan, så kallad kontraktsvård	55
3.2.8	Ungdomsövervakning och något om valet av påföljd för unga lagöverträdare	56
4	Om återfallsbrottsligheten.....	59
4.1	Få personer står för stor del av brottsligheten	59
4.2	Kriminalvårdsklienterna.....	60
4.2.1	Beskrivning av inflödet	60
4.2.2	Kännetecknande för kriminalvårdsklienterna	61
4.3	Riskfaktorer och skyddsfaktorer för kriminalitet	62
4.4	Riskbedömningar inom Kriminalvården	64
4.5	Statistik om återfall i brott.....	64
4.5.1	Beskrivning av hur återfall i brott mäts	64
4.5.2	Den totala andelen återfall i brott	65

4.5.3	Tidigare återfall ökar risken för nya återfall.....	66
4.5.4	Unga vuxna återfaller i större utsträckning än äldre	66
4.5.5	Störst andel återfall i brott efter narkotikabrott och tillgreppsbrott	67
4.5.6	Skillnader utifrån påföljd och strafftid.....	68
4.5.7	Tid till återfall i brott.....	69
5	Samhällets samlade arbete för att förebygga återfall i brott.....	71
5.1	Inledande om det generellt brottsförebyggande arbetet	71
5.2	Särskilda utmaningar med arbetet att förebygga återfall i brott efter en kriminalvårdspåföljd.....	73
5.3	Beskrivning av samhällets samlade arbete för att förebygga återfall i brott	75
5.3.1	Om beskrivningen och hur kartläggningen har genomförts.....	75
5.3.2	Nationell nivå.....	76
5.3.3	Regional nivå.....	92
5.3.4	Lokal nivå.....	94
6	Nordisk utblick	101
6.1	Nordisk statistik om återfall i brott.....	101
6.2	Norge.....	102
6.3	Danmark.....	105
6.4	Finland.....	109
6.5	Island	110
7	Kommitténs bedömningar och förslag	115
7.1	Kriminalvårdens roll, verksamhet och förutsättningar.....	116
7.2	Samordningen av insatser för de dömda som avtjänar påföljd inom Kriminalvården	121
7.2.1	Väl fungerande samverkan är centralt för ett framgångsrikt återfallsförebyggande arbete.....	121

7.2.2	Samordningen runt en kriminalvårdsklient i anstalt har förbättrats men vissa hinder återstår	125
7.2.3	Inslussningsmodellen ska växlas upp	129
7.2.4	Kriminalvården ska ges förutsättningar att begära andra aktörers medverkan i tidig frigivningsplanering	131
7.3	Hälso- och sjukvård som ett led i det återfallsförebyggande arbetet.....	135
7.3.1	Behandlingar som är effektiva ur ett återfallsförebyggande perspektiv är inte tillräckligt tillgängliga inom Kriminalvården.....	135
7.3.2	Hälso- och sjukvård som är effektiv ur ett återfallsförebyggande perspektiv ska tillhandahållas av Kriminalvården i större utsträckning.....	142
7.4	Arbetsmarknadsinriktade åtgärder mot fortsatt kriminalitet.....	146
7.4.1	Sysselsättning inom Kriminalvården.....	146
7.4.2	Arbetsmarknadsåtgärder genom Arbetsförmedlingen.....	149
7.5	Skuldsättning bland kriminalvårdsklienterna försvårar återanpassning.....	153
7.5.1	Ett systematiskt arbete för att motverka skuldsättning bland kriminalvårdsklienterna bör bedrivas	153
7.5.2	Kronofogdemyndigheten ska aktiveras i det återfallsförebyggande arbetet	154
7.6	Unga lagöverträdare i kriminalvård	156
7.6.1	Motiverat med särskilda åtgärder gentemot unga lagöverträdare inom Kriminalvården	156
7.6.2	Förstärkt samverkan för unga lagöverträdare inom Kriminalvården	163
7.7	Utslussning och övervakning för att motverka återfall i brott.....	167
7.7.1	Utslussningsåtgärder är effektiva verktyg	167

7.7.2	Övervakningen kan fortfarande göras mer ingripande.....	169
7.7.3	Civilsamhällets bidrag i det återfallsförebyggande arbetet	172
7.7.4	De biträdande övervakarna ska bli fler.....	177
7.8	Bärkraftiga alternativ till fängelse desto viktigare ur återfallshänseende	178
7.8.1	Något om påföljdernas betydelse	178
7.8.2	Vid missbruk kan en vårdpåföljd förebygga risken att återfalla i brott.....	179
7.8.3	Kontraktsvårdspåföljder ska föreslås i fler fall	183
7.8.4	Fängelsestraff utanför anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll har god effekt på risken att återfalla i brott	186
7.8.5	Intensivövervakning med elektronisk kontroll ska vara möjligt även vid längre fängelsestraff, men en lämplighetsbedömning med ett tydligare brottsofferfokus ska göras i det enskilda fallet	189
7.9	Det återfallsförebyggande arbetet mot gruppen kriminalvårdsklienter som inte är motiverade att lämna kriminaliteten bör stärkas.....	195
8	Konsekvenser	199
8.1	Utgångspunkter för konsekvensanalysen	199
8.2	Problemen och vad man vill uppnå.....	200
8.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt samhällsekonomiska konsekvenser	201
8.4	Ekonomiska konsekvenser	202
8.4.1	Förslaget om förnyat uppdrag till Kriminalvården att fortsätta införandet och utvecklandet av arbetsmodellen inslussning i verksamheten	202

8.4.2	Förslaget att Kriminalvården ska ges förutsättningar att begära andra aktörers medverkan i tidig frigivningsplanering	203
8.4.3	Förslaget om förstärkt samverkan med ansvarig kommun för unga lagöverträdare inom Kriminalvården	206
8.4.4	Förslaget att Kriminalvården ska bedriva hälso- och sjukvård som är effektiv ur ett återfallsförebyggande perspektiv.....	208
8.4.5	Förslaget att Kronofogdemyndigheten ska ges i uppdrag att motverka skuldsättning hos kriminalvårdsklienter	209
8.4.6	Förslaget att biträdande övervakare ska förordnas i fler fall	210
8.4.7	Förslaget om att Kriminalvården ska ha fullt kostnadsansvar för verkställigheten av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan samt att sådan påföljd ska övervägas i fler fall	210
8.4.8	Förslaget om att utöka tillämpningsområdet för verkställighet av fängelsestraff utanför anstalt (intensivövervakning med elektronisk kontroll).....	212
8.5	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst	213
8.6	Konsekvenser för barn och unga	213
8.7	Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor	214
8.8	Övriga konsekvenser.....	215
9	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	217
9.1	Ikraftträdande.....	217
9.2	Övergångsbestämmelser	217

10 Författningskommentar 219

10.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:451) om
intensivövervakning med elektronisk kontroll 219

10.2 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen
(2001:453)..... 221

10.3 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610) 222

10.4 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen
(2017:30) 225

Särskilda yttranden 227**Bilagor**

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2020:32 237

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2021:8 249

Bilaga 3 Kommittédirektiv 2021:62 251

Bilaga 4 Kommittédirektiv 2022:66 253

Bilaga 5 Kommittédirektiv 2023:57 255

Bilaga 6 Kommittédirektiv 2023:176 259

Bilaga 7 Deltagare och frågeställningar vid hearing 261

Sammanfattning

Kommitténs uppdrag

Kommitténs huvudsakliga uppdrag har varit att se över samhällets arbete med att förebygga återfall i brott och förslå åtgärder för att utveckla arbetet i syfte att minska andelen återfall i brott. I uppdraget har ingått att kartlägga vilka olika kompetenser som i dag är involverade i samhällets arbete med att förebygga återfall i brott avseende dömda som har avtjänat en påföljd i anstalt eller frivård. I uppdraget har även ingått att analysera om den befintliga kompetensen motsvarar behovet. I uppdraget har slutligen ingått att analysera hur kartlagda kompetenser på ett bättre och effektivare sätt gemensamt kan bidra i det återfallsförebyggande arbetet, genom en internationell jämförelse lyfta fram goda exempel på hur det återfallsförebyggande arbetet är organiserat i andra jämförbara länder och med utgångspunkt i den rådande normaliseringsprincipen lämna förslag på hur det återfallsförebyggande arbetet kan utvecklas i syfte att minska andelen återfall i brott.

Problembilden och utgångspunkter för arbetet

En förhållandevis stor del av de som har dömts för brott återfaller i ny brottslighet (ungefär 40 procent). Faktorer som enligt statistiken har samband med risken att återfalla i brott är bland annat ålder, kön, antal tidigare återfall i brott, vilken sorts brottslighet det är fråga om, strafftid och, i viss mån, vilken påföljd som har avtjänats. Det är välkänt att personer som upprepade gånger begår brott står för en relativt stor andel av den totala brottsligheten i samhället. Det är därför samhällsekonomiskt motiverat med kraftfulla åtgärder för att motverka återfall i brott.

I enlighet med utredningens direktiv har kommitténs arbete varit inriktat på dömda som har avtjänat en kriminalvårdspåföljd. Kriminalvårdsklienterna är inte en homogen grupp. Kännetecknande för kriminalvårdsklienterna är dock att många har behov av stöd på ett flertal olika levnadsområden. Flera av dessa utgör dessutom riskfaktorer för kriminalitet. Missbruksproblem, psykisk ohälsa, låg utbildningsnivå och begränsad anknytning till arbetsmarknaden med mera är också betydligt vanligare bland kriminalvårdsklienterna jämfört med befolkning i stort. Inte sällan förekommer samsjuklighet i både missbruk och psykisk ohälsa. Det är också vanligt med skuldsättning och att inte ha en stabil boendesituation.

Inom den kriminologiska forskningen utgår man från vad som utgör risk- respektive skyddsfaktorer för kriminalitet. Kunskapen om risk- och skyddsfaktorer är ofta utgångspunkten för de insatser som ges för att motverka återfall i brott. I enlighet med detta anses det skyddande mot kriminalitet om en persons kriminella attityd, nätverk och personlighetsmönster kan förändras. Detsamma gäller att ha möjlighet att försörja sig genom arbete, vara fri från missbruk, ha en bostad, utbildning och att få tillgång till adekvat psykiatrisk diagnostisering och vård. Insatser på sådana områden har visat sig minska risken att återfalla i brott. Särskilt positiv effekt uppnås när återfallsförebyggande åtgärder riktas mot flera av den dömdes problemområden.

Utifrån statistiken om återfall i brott står det klart att de flesta återfall i brott sker under den närmsta tiden efter frigivningen från ett fängelsestraff eller påbörjad annan verkställighet. Det finns därmed vissa särskilt kritiska tidpunkter vad gäller risken att återfalla i brott. Tiden direkt efter frigivningen från ett fängelsestraff ska särskilt framhållas. Övergången från ett frihetsberövande till ett liv i frihet innebär alldeles uppenbara utmaningar för den dömda. Det krävs därför att återfallsförebyggande insatser är planerade, samordnade och påbörjade i rätt tid för att få avsedd effekt på risken att återfalla i brott. Verkställigheten inom Kriminalvården, såväl i anstalt som i frivård, måste också betraktas som en unik möjlighet för samhället att agera och sätta in de åtgärder som krävs för att rusta den dömda för ett liv utan kriminalitet.

Vad som ovan redogjorts för har tillsammans med vad som i övrigt är känt om återfallsbrottslighet utgjort utgångspunkter i utredningsarbetet.

Nuläge

Kriminalvårdens verksamhet utgör navet i det återfallsförebyggande arbetet under straffets verkställighet. En av myndighetens grundläggande uppgifter är att verka för att återfall i brott förebyggs, bland annat genom att samverka med andra aktörer i samhället. Myndighetens uppdrag att minska antalet återfall i brott utförs framför allt genom ett kvalitativt och kunskapsbaserat verkställighetsinnehåll. Det innefattar bland annat behandling och tillgång till sysselsättning såsom utbildning och arbetsdrift. Kriminalvården har dock inte i uppdrag att ensamt tillgodose kriminalvårdsklienternas behov på samtliga områden som kan behövas i ett välfungerande återfallsförebyggande arbete. Därutöver ska betonas att Kriminalvårdens ansvar endast gäller under den tid som påföljden verkställs, medan behoven ofta sträcker sig över betydligt längre tid. Den rådande normaliseringsprincipen är vägledande för gränsen för Kriminalvårdens ansvar och innebär att personer som avtjänar straff i Kriminalvården har en rätt till stöd från ordinarie samhällsfunktioner likt andra personer. För att kunna erbjuda ett professionellt och effektivt återfallsförebyggande stöd krävs därför att flera olika samhällsaktörer samordnar sig i ett välkoordinerat stöd för den dömda. Kriminalvården samordnar därför ofta sina insatser med insatser från exempelvis hälso- och sjukvården, socialtjänsten och andra myndigheter såsom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Ett flertal andra aktörer är på olika nivåer involverade i det återfallsförebyggande arbetet. Däribland ska särskilt nämnas Polismyndigheten, civilsamhällets organisationer och kompetensstödande aktörer såsom Socialstyrelsen och länsstyrelserna.

Behovet av att för en kriminalvårdsklient samordna insatser från olika samhällsaktörer för med sig en rad utmaningar. Svårigheterna att få till stånd en effektiv och välfungerande samverkan som resulterar i välkoordinerade återfallsförebyggande insatser har varit kända under lång tid. Trots att omfattande arbete har bedrivits för att förbättra förutsättningarna för en effektiv samverkan mellan Kriminalvården och andra aktörer bedöms ett flertal hinder kvarstå. Det antas till stor del bero på de inneboende utmaningar som följer av det delade ansvaret mellan Kriminalvården och andra ordinarie samhällsaktörer. Av naturliga skäl finns det också särskilda utmaningar med samverkan när kriminalvårdsklienten är frihetsberövad. Området präglas

också av frivilliga överenskommelser snarare än exempelvis tvingande lagstiftning.

Det kan också konstateras att Kriminalvården för närvarande befinner sig i ett ansträngt läge. Myndigheten utmanas sedan ett antal år tillbaka av ett ökande tillflöde av klienter i både häkte, anstalt och frivård i kombination med längre häktes- och verkställighetstider. Myndigheten står också inför stora förändringar vad gäller kapacitetsökning för att framöver kunna möta ett ytterligare ökat klientinflöde, inte minst på grund av Tidöavtalets aviserade straffrättsliga reformer. Myndigheten kommer under en tid framöver fortsatt att expandera kraftigt. Utbyggnaden kommer fortsätta att utmana Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete.

Trygghetsberedningens bedömningar och förslag i korthet

Kommittén har efter att ha kartlagt vilka olika kompetenser som är involverade i samhällets arbete med att förebygga återfall i brott avseende dömda som har avtjänat en kriminalvårdspåföljd analyserat hur väl befintligt arbete svarar mot de behov som finns. Kommittén har också undersökt hur samhället på ett bättre och mer effektivt sätt kan bedriva ett återfallsförebyggande arbete. Nedan följer en sammanfattande redovisning av kommitténs bedömningar och förslag.

- Kommittén bedömer att Kriminalvården bedriver ett i hög grad kvalitativt och kunskapsbaserat arbete för att förebygga återfall i brott, såväl i anstalt som i frivård. Kommittén bedömer det dock angeläget att Kriminalvården fortsätter att arbeta mot att varje klients verkställighetsplan ska vara realistisk och genomförbar samt ökar användandet av motivationshöjande insatser för att graden av genomförda insatser också ska öka. Trots Kriminalvårdens ändrade förutsättningar givet det ansträngda läget bedöms det generella verksamhetsinnehållet ha kunnat upprätthållas på en rimlig nivå under 2023 och av liknande kvalitet som året innan. Det är dock kommitténs uppfattning att om utmaningarna med Kriminalvårdens expansion framöver ska lindras krävs att det återfallsförebyggande uppdraget fortsatt prioriteras.
- Samordningen av insatser för en kriminalvårdsklient behöver förbättras ytterligare för att återfall i brott effektivt ska förebyggas.

Tillgängligheten till hälso- och sjukvård som minskar risken att återfalla i brott behöver också öka. Flera åtgärder föreslås därför på detta område. Kommittén föreslår att Kriminalvården ska vävla upp arbetet enligt den så kallade inslussningsmodellen, att Kriminalvården ska ges en lagstadgad möjlighet att kalla regioner och kommuner till samordnad planering för klienten och att Kriminalvården ska ges i uppdrag att bedriva hälso- och sjukvård som minskar risken för återfall i brott för intagna i kriminalvårdsanstalt. I dagsläget avses med sådan hälso- och sjukvård behandling av vissa bland kriminalvårdsklienterna vanligt förekommande missbruksformer och psykiatriska tillstånd.

- Gruppen unga kriminalvårdsklienter återfaller i brott i stor utsträckning och har ett ökat behov av stöd och kontroll. Samtidigt omfattas de av socialtjänstens särskilda ansvar och skyddslagstiftning upp till 21 år. Enligt kommittén motiverar detta en förstärkt samverkan mellan Kriminalvården och socialtjänsten i ansvarig kommun. Kommittén föreslår därför att Kriminalvården som huvudregel ska kalla till samordnad planering med socialtjänsten för unga lagöverträdare (upp till 21 år). Kommittén föreslår också att Kriminalvårdens möjlighet att förordna en biträdande övervakare från civilsamhället ska prioriteras för unga lagöverträdare. Kommittén bedömer det även motiverat att föreskrifter om vistelseförbud eller anvisning om att den dömda ska vara i bostaden under vissa tider, som kontrolleras med elektronisk övervakning, används i större utsträckning för unga lagöverträdare än för andra kriminalvårdsklienter under övervakning.
- Åtgärder för att förbättra möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden är viktiga i det återfallsförebyggande arbetet eftersom anknytning till arbetsmarknaden minskar risken för återfall i brott. Kriminalvården och Arbetsförmedlingen har utformat ett i stort sett välfungerande samarbete för att tillgängliggöra olika arbetsmarknadsåtgärder för kriminalvårdsklienterna. Tillgängligheten till insatser kan dock förbättras. Det finns också skäl att analysera behovet av särskilda anställningsformer och dylika åtgärder för kriminalvårdsklienterna i särskild ordning. Kommittén bedömer att ökad digitalisering möjligen kan förbättra tillgängligheten till utbildning för intagna i anstalt även under Kriminalvårdens ansträngda läge. Kommittén ser också mycket positivt på att Kriminalvårdens

vuxenutbildning arbetar för att utöka den gymnasiala yrkesutbildningen i egen regi, bland annat i samarbete med arbetsdriften.

- Ökad skuldsättning under frihetsberövande straffverkställighet försvårar kriminalvårdsklienternas återanpassning till samhället. Kommittén föreslår därför att Kronofogdemyndigheten ska få ansvar för att i samverkan med Kriminalvården motverka skuldsättning hos kriminalvårdsklienterna. Kronofogdemyndigheten ska också tillsammans med Kriminalvården utforma det stöd- och utbildningsmaterial som krävs för uppdraget.
- Utslussningsåtgärder vid anstaltsvistelse och övervakning efter frigivning eller under skyddstillsyn är effektiva åtgärder för att minska risken för återfall i brott. Kommittén ser ett behov av flera åtgärder på området. Utslussningsåtgärder, särskilt utökad frigång, behöver användas av Kriminalvården i ännu större utsträckning och Kriminalvården behöver ges förutsättningar att kombinera utslussningsåtgärder för en bättre individanpassning. Möjligheten att kombinera utslussning med arbetsmarknadsåtgärder bör undersökas. Kommittén bedömer också att övervakningen redan med dagens regler kan göras mer ingripande i många fall. Elektronisk övervakning för att kontrollera föreskrifter om vistelseförbud eller anvisning om att den dömda ska vara i bostaden under vissa tider användes under föregående år i få fall. Sådana föreskrifter i kombination med elektronisk övervakning bör, även med en restriktiv tillämpning, kunna användas i betydligt större omfattning, vilket också är motiverat ur ett återfallsförebyggande perspektiv.
- Civilsamhället kan aktiveras mer i det återfallsförebyggande arbetet. En konkret exempel på hur civilsamhället kan bidra, särskilt under den kritiska tiden efter frigivningen, är genom Kriminalvårdens möjlighet att utse biträdande övervakare från civilsamhället. I samtliga fall utgör den biträdande övervakaren en prosocial förebild för klienten. Insatsen kan också skraddarsys efter klientens behov och den biträdande övervakaren kan utgöra allt från en samordnande stödperson till att specifikt stötta klienten i att återetablera sig på arbetsmarknaden. Kommittén föreslår att Kriminalvården ska arbeta systematiskt för att öka användandet av biträdande övervakare från civilsamhället.

- Bärkraftiga påföljdsalternativ till fängelse som också minskar risken för återfall i brott behöver bli vanligare. Kommittén föreslår därför att skyddstillsyn med särskild behandlingsplan (så kallad kontraktsvård) i stället ska bekostas av Kriminalvården under hela den behandlingstid som motsvarar ett alternativt fängelsestraff och att Kriminalvården ska arbeta för att fler kontraktsvårdsutredningar kommer till stånd inom frivården. Kommittén föreslår även att tillämpningsområdet för verkställighet utanför anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll ska utökas till strafftider i högst ett år och sex månader, men att sådan verkställighet vid strafftider över sex månader ska föregås av en nogsam lämplighetsbedömning bland annat utifrån ett brottsofferperspektiv.
- Det uppsökande återfallsförebyggande arbetet mot kriminalvårdsklienter som inte är motiverade till förändring bör stärkas. Informationsutbytet mellan Kriminalvården och Polismyndigheten gällande kriminalvårdsklienter med risk att återfalla i brott behöver också öka generellt. Kommittén bedömer att socialnämnden bör ges ett förtydligat brottsförebyggande uppdrag. Kommitténs uppfattning är dock att socialtjänsten redan i dag kan arbeta betydligt mer aktivt och uppsökande mot kriminalvårdsklienterna, även om insatser genom socialtjänsten är frivilliga och ska bygga på respekt för enskildas självbestämmanderätt och integritet. Kommittén bedömer det också motiverat att Kriminalvården i vissa fall ska lämna ut uppgifter till Polismyndigheten utan föregående begäran, dvs. genom en uppgiftsskyldighet, för att minska risken för återfall i brott. Ett exempel är uppgift om frigivningsdag för intagna med risk att återfalla i brott.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll

dels att 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag är tillämplig vid verkställighet av dom på fängelse, dock inte fängelse som *ådömts* enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, om den dömde *skall* avtjäna fängelse i högst *sex månader*.

Denna lag är tillämplig vid verkställighet av dom på fängelse, dock inte fängelse som *dömts ut* enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, om den dömde *ska* avtjäna fängelse i högst *ett år och sex månader*.

2 a §

När den dömde ska avtjäna fängelse i över sex månader får utöver vad som anges i 2 § verkställighet utanför anstalt endast ske om det bedöms lämpligt. Vid bedömningen av om sådan verkställighet är lämplig ska särskilt beaktas brottslighetens karaktär, brottsofferperspektiv, risken för återfall i brott eller

¹ Senaste lydelse 2005:42.

om det annars framstår som oförsvarligt eller stötande.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Äldre bestämmelser gäller dock fortfarande för de som fått ett beslut om verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 8 §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 §

Kommunen ska på Kriminalvårdens begäran delta i samordnad planering enligt 1 kap. 5 a § fängelselagen (2010:610) och 5 kap. 3 a § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.3 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

Härigenom förskrivs att det i fängelselagen ska införas en ny paragraf, 1 kap. 5 a § fängelselagen, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 a §

Om en intagen har behov av insatser från hälso- och sjukvården eller socialtjänsten får Kriminalvården kalla ansvarig region, ansvarig kommun eller båda till samordnad planering. Kriminalvården ska ansvara för att vid planeringen upprätta en individuell plan, om det behövs för att den intagne ska få sina behov av insatser tillgodosedda och om den intagne samtycker till sådana insatser. Den individuella planen ska upprättas tillsammans med regionen, kommunen eller båda och kan innehålla insatser under och efter verkställighetstiden.

Av den individuella planen ska det framgå

- 1. vilka insatser som behövs,*
- 2. vem som svarar för respektive insats,*
- 3. vilka åtgärder som ska vidtas av någon annan än Kriminalvården, regionen eller kommunen, och*
- 4. vem eller vilka som ska ta över ansvaret för insatser och det övergripande ansvaret för planen efter att verkställigheten avslutats.*

Samordnad planering med ansvarig kommun ska alltid ske när den intagne är under 21 år, om det inte är uppenbart obehövt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.4 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

Härigenom föreskrivs i fråga om hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) att det ska införas en ny paragraf, 7 kap. 10 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

10 §

Regionen ska på Kriminalvårdens begäran delta i samordnad planering enligt 1 kap. 5 a § fängelselagen (2010:610) och 5 kap. 3 a § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

När en domstol underrättar den som dömts till fängelse i högst *sex månader* om utgången i målet, *skall* domstolen skriftligen informera den dömde om möjligheten att verkställa straffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Sådan information behöver dock inte lämnas om den redan har lämnats av en lägre domstol.

När en domstol underrättar den som dömts till fängelse i högst *ett år och sex månader* om utgången i målet, *ska* domstolen skriftligen informera den dömde om möjligheten att verkställa straffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Sådan information behöver dock inte lämnas om den redan har lämnats av en lägre domstol.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

¹ Senaste lydelse 2007:103.

1.6 Förslag till förordning om ändring av förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder

Härigenom förskrivs att det i fängelselagen ska införas nya paragrafer, 2 kap. 11 § och 5 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

Kostnadsansvar

11 §

Har en skyddstillsyn förenats med en särskild föreskrift om behandlingsplan enligt 28 kap. 6 b § brottsbalken ansvarar Kriminalvården för kostnaderna för behandlingen under en tid som motsvarar längden på det fängelsestraff som rätten i domslutet angett skulle ha dömts ut, om fängelse valts som påföljd.

5 kap.

3 a §

Om en dömd person som står under övervakning har behov av insatser från hälso- och sjukvården eller socialtjänsten får Kriminalvården kalla ansvarig region, ansvarig kommun eller båda till samordnad planering. Kriminalvården ska ansvara för att vid planeringen upprätta en individuell plan, om det behövs för att den dömda ska få sina behov av insatser tillgodosedda och om den dömda samtycker till sådana insatser. Den individuella planen

ska upprättas tillsammans med regionen, kommunen eller båda och kan innehålla insatser under och efter verkställighetstiden.

Av den individuella planen ska det framgå

- 1. vilka insatser som behövs,*
- 2. vem som svarar för respektive insats,*
- 3. vilka åtgärder som ska vidtas av någon annan än Kriminalvården, regionen eller kommunen, och*

- 4. vem eller vilka som ska ta över ansvaret för insatser och det övergripande ansvaret för planen efter att verkställigheten avslutats.*

Samordnad planering med ansvarig kommun ska alltid ske när den dömden är under 21 år, om det inte är uppenbart obehövligt.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.7 Förslag till förordning om ändring i fängelseförordningen (2010:2010)

Härigenom föreskrivs i fråga om fängelseförordningen (2010:2010) att 7 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Inför frigivningen ska verkställighetsplanen vara särskilt inriktad på konkreta åtgärder som kan underlätta övergången till ett liv i frihet. Utifrån den intagnes behov ska, i lämplig tid, samverkan ske med

1. socialnämnden,
2. hälso- och sjukvården,
3. Arbetsförmedlingen, och
4. Försäkringskassan.

Vid behov ska samverkan också ske med andra myndigheter, organisationer och enskilda.

I 1 kap. 5 a § fängelselagen (2010:610) finns bestämmelser om att Kriminalvården, när det finns behov av insatser från hälso- och sjukvården eller socialtjänsten, får kalla ansvarig region, ansvarig kommun eller båda till samordnad planering.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten att en ny paragraf, 8 a §, ska införas av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

Kronofogdemyndigheten ska samverka med Kriminalvården i syfte att motverka skuldsättning hos personer som verkställer straff inom Kriminalvården.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Myndighetens verksamhet ska bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt. Återfall i brott ska förebyggas.

Myndigheten ska särskilt vidta åtgärder som syftar till att

1. brottslighet under verkställigheten förhindras,
2. narkotikamissbruk bekämpas,
3. innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov, och
4. frigivningen förbereds.

Myndigheten ska vid behov bedriva hälso- och sjukvård för intagna i kriminalvårdsanstalt, om den minskar risken för återfall i brott.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

2 Kommitténs uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Den 26 mars 2020 fattade regeringen beslut om att inrätta en parlamentariskt sammansatt kommitté som har antagit namnet Trygghetsberedningen (dir. 2020:32). Beslutet att sammankalla en trygghetsberedning ingick som en av de åtgärder mot gängkriminalitet och annan grov brottslighet som regeringen presenterade i sitt s.k. 34-punktsprogram den 21 september 2019. Trygghetsberedningen gavs i uppdrag att ta fram underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Målsättningen var att kriminalpolitiska insatser som ska genomföras ska bli mer kunskapsbaserade och i högre grad långsiktigt förankrade över partigränserna. Enligt direktiven skulle kommittén slutredovisa sitt arbete senast den 31 oktober 2024. Dessförinnan skulle redovisning ske i form av årliga delredovisningar 2021–2023.

Den 27 oktober 2021 lämnade Trygghetsberedningen ett första delbetänkande, *Vägar till ett tryggare samhälle* (SOU 2021:85). I delbetänkandet beskrivs bland annat de kriminalpolitiska utmaningar beredningen identifierat såväl på kort som på längre sikt. Utmaningarna avser såväl specifika brottstyper som frågor som hör samman med en bredare samhällsutveckling. Trygghetsberedningen lämnade också en rad förslag i syfte att öka och tillgängliggöra relevant kunskap på brottsofferområdet.

Den 12 december 2022 lämnade Trygghetsberedningen sitt andra delbetänkande, *Vägar till ett tryggare samhälle, Kraftsamling för barn och unga* (SOU 2022:67). Trygghetsberedningen har i detta delbetänkande valt två områden kopplat till utmaningar som beredningen anser särskilt angelägna att fokusera närmare på. Det ena fokusområdet rör samhällets förmåga att förebygga barns och ungas delaktighet i

brott. Mer specifikt hanteras den oroande utveckling där allt yngre personer involveras i gängkriminalitet. Det andra fokusområdet rör mäns våld mot kvinnor. Eftersom det finns en uppenbar risk att barn och unga som utövar våld i sina nära relationer tar med sig beteendet även i vuxen ålder valde Trygghetsberedningen att fokusera på samhällets förmåga att förebygga våld i barns och ungas nära relationer.

Den 20 april 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen (dir. 2023:57). Direktiven innebar att Trygghetsberedningens uppdrag gavs en annan inriktning. Uppdraget ändrades på så sätt att kommittén ska kartlägga kompetenser som är involverade i arbetet med att förebygga återfall i brott och analysera hur den samlade kompetensen gemensamt kan bidra i det återfallsförebyggande arbetet. Vidare ska kommittén genomföra en internationell jämförelse samt, med utgångspunkt i den rådande normaliseringsprincipen, lämna förslag på hur det återfallsförebyggande arbetet kan utvecklas i syfte att minska andelen återfall i brott. Återstående delar av kommitténs tidigare uppdrag utgick. Utredningstiden förkortades till den 30 april 2024. Genom tilläggsdirektiv den 14 december 2023 (dir. 2023:176) förlängdes utredningstiden till den 30 augusti 2024.

En fullständig beskrivning av uppdraget finns i regeringens direktiv och tilläggsdirektiv, som bifogas som bilagor till betänkandet.

2.2 Uppdragets genomförande

Utredningens arbete utifrån nuvarande uppdrag påbörjades i augusti 2023. Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt genom regelbundna sammanträden med ledamöter, experter och sakkunniga. De första sammanträdena hölls i oktober 2023. Utredningen har haft elva protokollförda sammanträden, varav ett tvådagars slutsammanträde i internatform. Tre av dessa möten har varit gemensamma för kommitténs ledamöter och experter.

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med i synnerhet experterna. Utöver mötena har täta underhandskontakter skett mellan ordföranden och/eller utredningssekreteraren samt utredningens sakkunniga och experter. Bland annat har flertalet enskilda möten med Kriminalvården genomförts, såväl med endast Kriminalvårdens expert i utredningen som med andra representanter från myndigheten såsom medicinsk rådgivare, medarbetare som arbetar med frivårdsfrågor,

riskbedömningar, behandling och återfallsförebyggande arbete, samverkansfrågor samt medarbetare från rättsavdelningen. Enskilt möte har också genomförts med Brottsförebyggande rådets expert och andra representanter från myndigheten. Brottsförebyggande rådets expert i utredningen har därtill bidragit med att sammanställa en forskningsöversikt över verkningsfulla insatser inom det återfallsförebyggande arbetet.

Flera möten har genomförts med akademien inom kriminologi och närliggande ämnesområden, däribland med Tove Pettersson, Olof Bäckman, Enes Al Weswasi med flera vid Stockholms universitet, Björn Johnson vid Lunds universitet, Zoran Vasiljevic vid Malmö universitet och Per-Åke Nylander vid Örebro universitet. Möten har även genomförts med Joar Gutestam, Karolinska institutet, och Ylva Ginsberg, Socialstyrelsen. Möten har också genomförts med andra representanter från Socialstyrelsen samt Sveriges Kommuner och Regioner, främst inom området för hälso- och sjukvårdsjuridik.

Utredningen har också genomfört möten och haft uppföljande samtal med lokala aktörer i Jönköpings respektive Nyköpings kommun. Dessa möten har involverat socialtjänst, frivård och lokalpolis.

Ordföranden och utredningssekreteraren har också genomfört studiebesök vid rättspsykiatriska öppenvårdsmottagningen i Huddinge, anstalten Fosie i Skåne och vuxenpsykiatri i region Skåne.

Kommittén har därtill anordnat en hearing till vilken representanter från utvalda civilsamhällsorganisationer var inbjudna. Syftet med hearingen var att inhämta synpunkter från olika aktörer angående det uppdrag kommittén har. I bilaga till betänkandet anges vilka som deltog vid tillfället samt de diskussionsfrågor som användes som utgångspunkt.

Kommittén har också studerat hur arbetet med att förebygga återfall i brott är organiserat i Danmark, Norge, Finland och Island. I detta syfte har utredningssekreteraren haft kontakt med företrädare för berörda departement. Svar på en enkät med frågor har därefter inhämtats från berörda. Lagstiftning och annan information har i huvudsak inhämtats från officiella webbplatser.

Kommittén har under utredningsarbetets gång samrått med andra utredningar med närliggande eller delvis överlappande uppdrag, i synnerhet Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet (Ju 2022:10).

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller tio numrerade kapitel.

I kapitel 1 redovisas kommitténs författningsförslag.

Kapitel 3 innehåller en redogörelse för verkställigheten av de påföljder som omfattas av uppdraget och en kort beskrivning av statens ansvar att förebygga brott. Kapitel 4 innehåller en beskrivning av återfallsbrottsligheten och statistik beträffande återfall i brott. I kapitel 5 redogörs för den kartläggning av vilka kompetenser som är inblandade i arbetet med att förebygga återfall i brott som kommittén har genomfört. Kapitlen utgör utgångspunkterna för kommitténs vidare bedömningar.

I kapitel 6 redogörs för en nordisk utblick.

I kapitel 7 behandlas kommitténs bedömningar och förslag. Det innehåller kommitténs analys av hur väl befintligt förebyggande arbete svarar mot behovet och vilka förslag på åtgärder som kommittén förespråkar.

Kapitel 8 behandlar konsekvenserna av kommitténs förslag och i kapitel 9 redogörs för ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. I kapitel 10 finns kommitténs författningskommentar.

2.4 Avgränsningar och terminologi

Utredningens uppdrag är enligt direktiven begränsat till personer som har avtjänat en påföljd i anstalt eller frivård. Begreppet som genomgående används i betänkandet är *kriminalvårds**påföljd*. Rättsspsykiatrisk vård samt de särskilda ungdomspåföljderna ungdomsvård, ungdomstjänst och slutna ungdomsvård faller således utanför uppdraget. Kriminalvården har även ansvar för påföljden ungdomsovervakning för de som har begått brott före 18 års ålder men ännu inte har fyllt 21 år. Det finns också ett antal dömda under 18 år som avtjänar fängelsestraff i anstalt. Det innebär att utredningens arbete visserligen har varit inriktat på vuxna dömda, men utan någon nedre åldersgräns. Ett särskilt fokus på unga lagöverträdare upp till 21 år har varit motiverat. Däremot har det av nämnda skäl inte varit motiverat med ett särskilt fokus på dömda under 18 år.

Begreppet *missbruk* har genomgående använts i betänkandet i kontrast till begrepp såsom exempelvis *skadligt bruk och beroende* eller *beroendesjukdom*. Begreppet missbruk har valts eftersom det är den

terminologi som används i lagstiftningen. Vad som avses med begreppet i betänkandet är bruk av narkotika eller skadligt bruk av alkohol.

Samverkan är ett vedertaget begrepp som även används i lagstiftningen och avser i detta sammanhang ungefär samarbete mellan aktörer för en gemensam uppgift. *Samarbete* eller *samordning* har använts i samma syfte.

Utredningens uppdrag har varit närliggande och ibland överlappande andra utredningars uppdrag. Dessa nämns löpande genom betänkandet. Beträffande påföljdsområdet kan särskilt nämnas Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet (Ju 2022:10) och Straffreformutredningen (Ju 2023:14). Beträffande övriga områden har bedömningar som Narkotikautredningen (S 2022:01) har gjort haft betydelse för kommitténs arbete. Kommittén har enligt direktiven inte haft i uppdrag att lämna författningsförslag. Det har dock i vissa fall ansetts motiverat att lägga fram konkreta förslag på införande av de åtgärder kommittén bedömer bör genomföras. Så har särskilt varit fallet om kommittén har ansett det befogat att ställa sig bakom lagda förslag med vissa ändringar eller om förslag inte har varit tillräckligt långtgående. I möjligaste mån har dessa författningsförslag utformats med beaktande av befintliga förslag. Kommittén har i flera fall avstått från att föra fram förslag i den mån området tydligt har ingått i en annan utrednings uppdrag. Detta redogörs för i betänkandet.

3 Statens ansvar att förebygga brott och en översiktlig beskrivning av kriminalvårdspåföljderna

I detta kapitel behandlas vissa utgångspunkter, såsom statens förpliktelser att förebygga brott och Kriminalvårdens ansvar för att verkställa påföljder. Med utgångspunkt i att uppdraget enligt direktiven är inriktat på återfallsförebyggande insatser för dömda som har avtjänat fängelse eller frivårdspåföljd beskrivs sedan i korthet de påföljder som Kriminalvården ansvarar för att verkställa. Kapitlet syftar till att utgöra underlag för kommitténs bedömningar och förslag. Det bör i detta sammanhang påpekas att det finns ett antal utredningsförslag och pågående utredningar som, om förslagen genomförs, kommer att innebära stora förändringar i det regelverk som beskrivs nedan. Särskilt bör nämnas uppdragen för Straffreformutredningen (Ju 2023:14) och Skärpta regler för unga lagöverträdare (Ju 2023:112) samt förslagen i betänkandena *Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen* (SOU 2024:48), *Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga* (SOU 2024:39) och *En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga* (SOU 2023:44).

3.1 Statens ansvar att förebygga brott

Staten har ett omfattande ansvar att förebygga, utreda och lagföra brott. Detta följer av ett flertal internationella rättsakter och överenskommelser om mänskliga rättigheter. Statens åtaganden på området följer inte minst av Europakonventionens skydd för fri- och rättig-

heter.¹ Flera av konventionens rättigheter aktualiseras när det gäller statens förpliktelser för att skydda människor från att utsättas för brott och vidta särskilda åtgärder för brottsutsatta. Ett särskilt skydd gäller därutöver för barn enligt Barnkonventionen.² Det finns också internationella konventioner som särskilt behandlar skyddet för vissa former av brott. Som exempel kan nämnas Istanbulkonventionen³ om våld mot kvinnor och våld i hemmet. Staten har också särskilda åtaganden gentemot brottsutsatta, däribland genom EU:s brottsofferdirektiv.⁴ Statens förpliktelser kan sammanfattningsvis sägas innebära bland annat skyldigheter att kriminalisera handlingar och annars vidta rimliga åtgärder för att skydda enskilda från brott, att utreda och beivra brott på ett effektivt sätt, att tillhandahålla möjlighet för den som utsatts för brott att få upprättelse genom rättsväsendet, det vill säga tillgång till effektiva rättsmedel, och att se till att gärningspersoner straffas på ett proportionerligt sätt eller drabbas av andra adekvata reaktioner.⁵

En fullständig redogörelse för omfattningen av statens ansvar i detta avseende har dock lämnats i flera nyligen redovisade betänkanden, däribland *Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen* (SOU 2024:48). För en sådan redogörelse hänvisas därför till avsnitt 4.5.3–4.5.5 i nämnt betänkande.

3.2 Påföljder och verkställigheter inom Kriminalvården

3.2.1 Inledande om Kriminalvårdens uppdrag

Kriminalvården har ansvar för att verkställa utdömda påföljder. Ansvaret omfattar fängelsestraff i kriminalvårdsanstalt och kriminalvård i frihet, så kallade frivårdspåföljder.

¹ Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

² Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter och lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

³ Europarådets konvention den 11 maj 2011 om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet. Ratificerades av Sverige 2014.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem.

⁵ Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, version 6, JUNO, 2023, s. 101–102 och 454–455.

Organisatoriskt är myndigheten utöver huvudkontor indelad i sex geografiska regioner över landet. Regionerna är i sin tur indelade i lokala verksamhetsområden med ett eller flera verksamhetsställen såsom en anstalt eller ett frivårdskontor. Anstalterna delas in i tre olika säkerhetsklasser utifrån förmågan att stå emot rymningar och fritagningsförsök, där säkerhetsklass 1 är den högsta säkerhetsklassen.

Myndighetens verksamhet regleras i förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården. Verksamheten ska bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt. Centralt är också Kriminalvårdens uppgift att förebygga återfall i brott. Myndigheten ska därutöver särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, narkotikamissbruk bekämpas, innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov och frigivningen förbereds. Instruktionen föreskriver även flera andra uppgifter för Kriminalvården, däribland att bedriva häktesverksamhet och verkställa vissa angivna transporter.

Det finns ingen ramlag som är styrande för Kriminalvårdens hela verksamhet. I stället regleras Kriminalvårdens uppdrag att verkställa utdömda påföljder i straff- och verkställighetslagstiftningen. Av central betydelse är brottsbalken, fängelselagen (2010:610) med tillhörande förordning, strafftidslagen (2018:1251), lagen (2018:1250) om tillgodoräknade av tid för frihetsberövande, lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll, lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder. Av straff- och verkställighetslagstiftning kan vissa principiella riktlinjer för hur kriminalvården ska bedrivas utläsas. Exempelvis framgår av verkställighetslagstiftningen för intagna i anstalt den avvägning som Kriminalvården ska göra för att dels tillgodose behovet av samhällsskydd och säkerhet, dels behovet av att genom behandling och andra åtgärder främja den dömdes återanpassning i samhället och därigenom förebygga återfall i brott. Detta kommer bland annat till uttryck i 1 kap. 5 § första och andra stycket fängelselagen som föreskriver att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning underlättas och negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska vidare, i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd efterges, särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott.⁶ Det framgår av skrivningen att det är samhällsskyddet som

⁶ För överväganden se prop. 2009/10:135.

ska tillgodoses i första hand. Behandlingstanken är dock tydligt framträdande, liksom den utgjorde en utgångspunkt även för den tidigare lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

Andra uttryck för avvägningen mellan samhällsskydd och kontroll å ena sidan och stöd och återanpassning å andra sidan är hur reglerna om övervakning är utformade (se 26 kap. 12–14 och 16–17 §§ brottsbalken för villkorligt frigivna samt 28 kap. 6 § brottsbalken för skyddstillsynsdömda).⁷

Verkställigheten ska också vara individfokuserad. I förarbetena till nuvarande fängelselag anges att verkställigheten i anstalt – med bibehållen säkerhet och utan att sätta individens ansvar åt sidan – ska anpassas till den intagnes individuella förutsättningar och behov, i syfte att minska risken för återfall i brott. Vikten av att tillvarata såväl den intagnes motivation till förändring som hans eller hennes behov och förutsättningar på ett professionellt sätt underströks också.⁸ För varje intagen ska det exempelvis upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan (1 kap. 5 § andra stycket fängelselagen). Motsvarande gäller för den som verkställer en skyddstillsyn (28 kap. 6 § med hänvisning till 26 kap. 14 § brottsbalken). Eftersom risken för återfall i brott är särskilt stor i samband med frigivning från ett fängelsestraff är det angeläget att planeringen av frigivningen förbereds i god tid och att en strukturerad och individuellt utformad övergång till livet i frihet kommer till stånd.⁹

Skyldigheten att vidta åtgärder för att förebygga återfall i brott återkommer på flera håll i straff- och verkställighetslagstiftningen, däribland kan nämnas förekomsten av utslussningsåtgärder (11 kap. fängelselagen) eller hur övervakningen ska utformas (26 kap. 12–14 och 16–17 §§ brottsbalken för villkorligt frigivna samt 28 kap. 6 § brottsbalken för skyddstillsynsdömda). Andra exempel är lagstiftningen beträffande verkställighet av fängelsestraff utanför anstalt (6 § lagen [1994:451] om intensivövervakning med elektronisk kontroll) eller ungdomsövervakning (6 § lagen [2020:616] om verkställighet av ungdomsövervakning).

Hur Kriminalvården bedriver arbetet för att förebygga återfall i brott redogörs för i kapitel 5 och 7.

⁷ För överväganden se prop. 2018/19:77 beträffande villkorligt frigivning och prop. 2020/21:85 beträffande skyddstillsyn.

⁸ Prop. 2009/10:135 s. 60 f.

⁹ Prop. 2009/10:135 s. 63.

3.2.2 Fängelsestraff i kriminalvårdsanstalt

Allmänt om fängelsestraff och utslussningsåtgärder

Vid val av påföljd ska rätten fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Som skäl för fängelse får rätten, utöver brottslighetens straffvärde och art, beakta att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott (30 kap. 4 § brottsbalken). Fängelse får dömas ut på viss tid, inte understigande fjorton dagar, eller livstid utifrån straffskalan som gäller för brottet (26 kap. 1 § brottsbalken). Det finns också vissa begränsningar för hur fängelse får användas som gemensamt straff för flera brott (26 kap. 2 § brottsbalken).

Den som döms till fängelse ska för verkställigheten intas i kriminalvårdsanstalt om inte annat är föreskrivet (26 kap. 4 § brottsbalken). De närmare bestämmelserna om verkställighet av ett fängelsestraff i kriminalvårdsanstalt framgår av fängelselagen (2010:610). Bestämmelser om när ett fängelsestraff får verkställas och hur strafftiden ska beräknas finns i strafftidslagen (2018:1251).

Verkställighet av fängelsestraff ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och negativa följder av frihetsberövandet motverkas (1 kap. 5 § första stycket fängelselagen). Den intagne kan för att underlätta dennes anpassning i samhället efter viss strafftid beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid, så kallad permission (10 kap. 1 § fängelselagen). För att minska risken för att en intagen återfaller i brott eller för att på annat sätt underlätta dennes anpassning i samhället kan Kriminalvården under vissa förutsättningar bevilja så kallade utslussningsåtgärder, nämligen frigång, vårdvistelse, halvvägshus eller utökad frigång (11 kap. 1 § fängelselagen). Frigång innebär att den intagne har sysselsättning utanför anstalten under dagtid (11 kap. 2 § fängelselagen). Vårdvistelse innebär att den intagne vistas på ett sådant hem som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), i normalfallet ett behandlingshem (11 kap. 3 § fängelselagen). Vistelse i halvvägshus innebär att den intagne vistas på ett av Kriminalvården kontrollerat hem med särskilt stöd och tillsyn (11 kap. 4 § fängelselagen). Utökad frigång innebär att den intagne under kontrollerade former avtjänar straffet i sin bostad (11 kap. 5 § fängelselagen). En utslussningsåtgärd ska förenas med de villkor som behövs bland annat för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas (11 kap. 6 §

fängelselagen). Den som beviljas en utslussningsåtgärd är också skyldig att på begäran lämna prov för att påvisa nykterhet beträffande alkohol, narkotika eller annat berusningsmedel (11 kap. 7 § fängelselagen).

Fängelsestraffet avtjänas under såväl anstaltstiden som under efterföljande prøvotid. Om inte annat har beslutats upphör en eventuell övervakning vid prøvotidens utgång (26 kap. 12 § tredje stycket brottsbalken). Först vid prøvotidens utgång är fängelsestraffet till fullo verkställt, förutsatt att villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad (26 kap. 10 § andra stycket brottsbalken).

Villkorlig frigivning

En person som har dömts till fängelse i mer än en månad ska friges villkorligt efter att två tredjedelar av fängelsestraffet verkställts, om det inte finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning. Villkorlig frigivning förekommer inte från fängelsestraff som förenats med skyddstillsyn eller är ett så kallat förvandlingsstraff för böter som inte har betalats (26 kap. 6 § brottsbalken). Om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning ska Kriminalvården besluta om uppskjuten villkorlig frigivning. Vid bedömningen av om det finns sådana särskilda skäl ska det särskilt beaktas om den dömden under verkställigheten 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, eller annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten (26 kap. 6 a § brottsbalken).

Efter villkorlig frigivning gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst ett år (26 kap. 10 § första stycket brottsbalken). Det finns ett allmänt skötsamhetskrav för den som är villkorligt frigiven. Den frigivne är under prøvotiden också skyldig att inställa sig hos Kriminalvården efter kallelse (26 kap. 11 § brottsbalken). Om den frigivne begår nya brott under prøvotiden kan den villkorligt medgivna friheten helt eller delvis förverkas i samband med att den nya brottsligheten lagförs, innebärande att den förverkande strafftiden i stället ska avtjänas i fängelse (34 kap. 5 § brottsbalken).¹⁰

¹⁰ Observera SOU 2024:48.

Övervakning

Den villkorligt frigivne kan också ställas under övervakning under prövotiden. Detta ska göras om det behövs för att minska risken för att den frigivne begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta anpassningen i samhället (26 kap. 12 § brottsbalken). Prövningen av om övervakning behövs bör enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av frivårdspåföljder (KVFS 2011:5) grundas på en individuell bedömning utifrån såväl övervakningens hjälp- och stödfunktion som dess kontrollfunktion. Under övervakningen ska Kriminalvården verka för att den frigivne inte begår nya brott och för att anpassningen till samhället även i övrigt främjas. Övervakningen ska planeras och utformas tillsammans med den dömda och i samverkan med berörda myndigheter (26 kap. 14 § brottsbalken). På Kriminalvården faller också ett särskilt ansvar att förmedla stöd i fråga om kontakter med andra myndigheter och aktörer om den frigivne har behov av det.

Den frigivne är skyldig att hålla sin övervakare underrättad om sina levnadsomständigheter och att inställa sig hos övervakaren efter kallelse eller i övrigt hålla kontakt med övervakaren enligt dennes anvisningar (26 kap. 15 § brottsbalken). I samband med att övervakningen påbörjas ska en tjänsteman vid Kriminalvården så snart som möjligt och senast inom en månad sammanträffa med den frigivne och övervakaren för att bestämma på vilket sätt och i vilken omfattning den frigivne ska hålla kontakt med övervakaren samt närmare om vad den frigivne i övrigt ska rätta sig efter till följd av domen (5 kap. 3 § förordningen om verkställighet av frivårdspåföljder). En individuellt utformad plan för övervakningen ska upprättas (26 kap. 14 § andra stycket brottsbalken). Av samma bestämmelse framgår att det särskilt ska undersökas i vilken utsträckning Kriminalvården behöver medverka för att förmedla stöd och hjälp från andra myndigheter enligt 26 kap. 14 § brottsbalken samt att den frigivnes behov av att delta i verksamhet som syftar till att motverka brott eller missbruk särskilt ska uppmärksammas. Övervakaren har en förhållandevis omfattande rapporteringsskyldighet (se till exempel 5 kap. 11, 13 och 15 §§ förordningen om verkställighet av frivårdspåföljder).

En eller flera personer får förordnas att biträda vid övervakningen (26 kap. 13 § andra stycket brottsbalken). Det som avses är så kallade biträdande övervakare (5 kap. 20 § förordningen om verkställighet

av frivårdspåföljder). Det är i normalfallet en person från civilsamhället som engagerar sig frivilligt för att vara en förebild och stöd för den frigivne. Det handlar om att visa ett alternativ till en kriminell livsstil och att uppmuntra den frigivne i dennes ansträngningar att inte återfalla i brott. Den biträdande övervakaren ges ett specifikt uppdrag av frivården utformat efter den frigivnes behov. Det kan vara fråga om att hjälpa den frigivne i kontakter med arbetsmarknaden eller att komma in i en fritidsaktivitet för att skapa ett socialt nätverk.

Om det behövs för att minska risken för återfall i brott eller för att underlätta anpassningen i samhället får Kriminalvården besluta att den övervakade ska följa särskilda föreskrifter (26 kap. 16 § brottsbalken). Det kan vara fråga om boende, sysselsättning eller behandling men även skyldighet att delta i återfallsförebyggande programverksamhet. Föreskrifter kan också vara så ingripande att de gäller vistelseort eller anvisningar om på vilka platser den frigivne inte får vistas (26 kap. 16 § 7 brottsbalken). Föreskrifter med stöd av 26 kap. 16 § brottsbalken får beslutas högst ett år åt gången.

Om det behövs för att kontrollera att en föreskrift följs får Kriminalvården besluta om elektronisk övervakning (26 kap. 17 § brottsbalken). Elektronisk övervakning får beslutas för högst sex månader åt gången.

Proportionalitetsprincipen gäller vid kontroll- och tvångsåtgärder (26 kap. 14 a § brottsbalken). Sådana åtgärder får endast användas om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärderna. Om mindre ingripande åtgärder är tillräckliga ska de i stället användas. I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd KVFS 2011:5 anges att Kriminalvården främst bör använda den så kallade vistelseföreskriften i kontrollsyfte när det är särskilt angeläget att hålla den frigivne borta från en viss miljö. Det anges vidare att eftersom en vistelseföreskrift innebär en påtaglig inskränkning av den frigivnes personliga frihet bör den användas restriktivt och med beaktande av proportionalitetsprincipen. Särskilt restriktiv bör tillämpningen vara vid föreskrift om skyldighet att visats på viss plats eller inom ett visst område. Det anges även att det i normalfallet finns behov av elektronisk övervakning vid vistelseföreskrift.

Om den övervakade bryter mot föreskrifter eller anvisning om vad som i övrigt gäller för övervakningen kan det föranleda beslut om varning, ändrade föreskrifter, förverkande av villkorligt medgiven frihet eller omhändertagande (26 kap. 19 och 22 §§ brottsbalken).

3.2.3 Fängelsestraff utanför anstalt (intensivövervakning med elektronisk kontroll)

Fängelsestraff kan under vissa förutsättningar verkställas utanför anstalt. Lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll är tillämplig vid verkställighet av dom på fängelse, om den dömd ska avtjäna fängelse i högst sex månader.¹¹ Under vissa angivna förutsättningar kan sådana fängelsestraff verkställas utanför anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (se 2 § lag om intensivövervakning med elektronisk kontroll). Verktällighetsformen innebär att den dömd som utgångspunkt ska vistas i sin bostad. För att sådan verkställighet ska bli aktuell ska den dömd ha en godtagbar bostad och sysselsättning. Den dömd måste följa ett angivet schema för att få lämna bostaden för exempelvis arbete, vård eller nödvändiga inköp. Efterlevnaden kontrolleras genom elektroniska hjälpmedel, så kallad fotboja (3 § lag om intensivövervakning med elektronisk kontroll). Den dömd ska vara skötsam, efter förmåga försörja sig och bland annat avhålla sig från alkohol och andra beroendeframkallande medel (4 § lag om intensivövervakning med elektronisk kontroll). Ett beslut om att fängelsestraffet ska avtjänas utanför anstalt får inte fattas om särskilda skäl talar mot verkställighet utanför anstalt (2 § första stycket lag om intensivövervakning med elektronisk kontroll). Vad som utgör särskilda skäl framgår av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om intensivövervakning med elektronisk kontroll (KVFS 2011:6).¹² Särskilda skäl mot verkställighet utanför anstalt kan finnas om den dömd i anstalt börjat avtjäna det straff som ansökan avser, den dömd inte medverkar i utredningen eller om det är oförsvarligt eller stötande med sådan verkställighet, till exempel på grund av brottets karaktär. Särskilda skäl mot verkställighet kan också finnas om brottet riktats mot en person som den dömd delar bostad med eller om det kan antas inverka menligt på barn som den dömd delar bostad med. Det ska särskilt utredas hur barnets situation påverkas och om det kan anses lämpligt i förhållande till barnets bästa att fängelsestraffet verkställs i bostaden. Dessutom ska enligt en person som är över 18 år och sammanbor med en person som ska avtjäna straff genom intensivövervakning, tillfrågas om denne samtycker till att verkställigheten sker i bostaden. Om sam-

¹¹ Lagen gäller dock inte fängelse som dömts ut tillsammans med skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, se 1 §.

¹² Se även 1993/94:184 s. 35.

tycke inte lämnas, får verkställighet inte ske i den bostaden. Som särskilda skäl mot verkställighet anges vidare i de allmänna råden att det finns hög risk för att den dömda återfaller i brott mot målsäganden i domen som ska verkställas, att det är uppenbart att den dömda inte klarar av en sådan verkställighet, till exempel på grund av att han eller hon har ett pågående missbruk, eller att den dömda ska utvisas, avvisas eller saknar anknytning till riket. Föreligger något av de ovan angivna särskilda skälen kan det leda till att Kriminalvården vid sin lämplighetsbedömning anser att straffet inte ska verkställas genom intensivövervakning.¹³ Prövningen av om ett fängelsestraff ska verkställas utanför anstalt görs av Kriminalvården efter ansökan av den dömda eller på eget initiativ (9 § lag om intensivövervakning med elektronisk kontroll). Kriminalvården har rätt att besluta om föreskrifter om förbud för den dömda att visats på en särskilt angiven plats och att elektroniska hjälpmedel ska användas för att kontrollera att en sådan föreskrift följs (8 § lag om intensivövervakning med elektronisk kontroll). Kriminalvården ska under verkställigheten utöva noggrann tillsyn över den dömda. Myndigheten ska också förmedla stöd och hjälp för att verka för att den dömda inte återfaller i brott (6 § lag om intensivövervakning med elektronisk kontroll). I praktiken utförs tillsynen av frivården. Vid misskötsamhet kan beslutet om verkställighet genom intensivövervakning upphävas av övervakningsnämnd, med möjlighet för Kriminalvården att besluta att verkställighet med fotboja tills vidare inte ska ske, så kallat interimistiskt beslut om upphörande (15–16 §§ lag om intensivövervakning med elektronisk kontroll). Om beslutet upphävs ska den dömda i stället avtjäna fängelsestraffet i kriminalvårdsanstalt (17 § lag om intensivövervakning med elektronisk kontroll). Verkställighetsformen är också normalt förenad med en kostnad (5 § lag om intensivövervakning med elektronisk kontroll).

3.2.4 Allmänt om frivårdspåföljder

Frivårdspåföljder avser påföljder som inte är frihetsberövande och som verkställs av Kriminalvården.¹⁴ Hit hör villkorlig dom och skyddstillsyn, vilka kan förenas med bland annat föreskrift om samhälls-

¹³ Se 1 a och 4 §§ KVFS 2011:6 och Kriminalvårdens allmänna råd till 2 § lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

¹⁴ Se förordning (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.

tjänst. Samhällstjänst avser skyldighet att utföra oavlönat arbete i lägst fyrtio och högst tvåhundrafyrtio timmar. Skyddstillsyn kan därutöver förenas med en särskild behandlingsplan, med särskilda föreskrifter eller med ett kortare fängelsestraff. Påföljderna är aktuella när påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter. Påföljderna utgör således alternativ till fängelsestraff.

Ungdomsövervakning är en särskild ungdomspåföljd som regleras i 32 kap. 3 a § brottsbalken, under rubriken Om överlämnande till särskild vård för unga. Till skillnad från övriga ungdomspåföljder ansvarar dock Kriminalvården för verkställigheten.¹⁵ Även ungdomsövervakning kan i den meningen sägas räknas till frivårdspåföljderna.

3.2.5 Villkorlig dom

Vid val av påföljd ska rätten som skäl för villkorlig dom beakta om det saknas särskild anledning att befara att den tilltalade kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet (30 kap. 7 § brottsbalken).

Samhällstjänst kan motivera att påföljden bestäms till villkorlig dom trots att det finns skäl för fängelse (se 30 kap. 7 § andra stycket brottsbalken). Det ska då framgå av domslutet hur långt fängelsestraff som annars hade dömts ut (27 kap. 2 a § andra stycket brottsbalken).

Den som döms till villkorlig dom är underkastad en prøvotid om två år och det finns ett allmänt skötsamhetskrav (27 kap. 3–4 §§ brottsbalken). Den dömda står dock inte under övervakning och har inte heller annan kontakt med frivården. I förordningen om verkställighet av frivårdspåföljder finns dock regler om verkställigheten av villkorlig dom. Kriminalvården har i princip ansvar för påföljden men om en villkorlig dom inte är förenad med samhällstjänst inskränker sig ansvaret till en anmälningsskyldighet. Vid villkorlig dom i förening med samhällstjänst är dock Kriminalvårdens ansvar betydligt mer långtgående. Den villkorliga domen kan vid misskötsamhet bland annat undanröjas och ny påföljd väljas (27 kap. 6 § brottsbalken). Påföljden är till fullo verkställd vid prøvotidens utgång.

¹⁵ Se 2 § lag (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning.

3.2.6 Skyddstillsyn

Vid val av påföljd ska rätten som skäl för skyddstillsyn beakta om det finns anledning att anta att denna påföljd kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet (30 kap. 9 § brottsbalken). Skyddstillsyn betraktas generellt sett som en mer ingripande påföljd än villkorlig dom (jfr NJA 2000 s. 314). Vissa i lagtext angivna särskilda skäl kan motivera att påföljdens bestäms till skyddstillsyn trots att det finns skäl för fängelse (se 30 kap. 9 § andra stycket 1–4 brottsbalken). Det kan exempelvis handla om att den tilltalade samtycker till att utföra samhällstjänst och det bedöms lämpligt med en sådan föreskrift eller att en påtaglig förbättring skett av den tilltalades personliga eller sociala situation i något hänseende som kan antas ha haft samband med hans brottslighet. Om personen har ett missbruk eller annat särskilt förhållande som kräver vård och detta förhållande har bidragit till brottet i väsentlig grad, utgör det ett särskilt skäl för rätten att döma till skyddstillsyn med en särskild behandlingsplan, så kallad kontraktsvård, i stället för fängelse (se avsnittet nedan).

Den som döms till skyddstillsyn är underkastad en prøvotid om tre år och är som huvudregel ställd under övervakning från dagen för domen. Övervakningen upphör vid prøvotidens utgång eller vid den tidigare tidpunkt som Kriminalvården beslutar. Övervakningstiden får dock inte understiga ett år. (28 kap. 4–5 §§ brottsbalken) Övervakningen är på många sätt likvärdig övervakning vid villkorlig frigivning från fängelse (se 28 kap. 6 § brottsbalken och däri gjorda hänvisningar). Skyddstillsynen kan redan i domen förenas med föreskrifter om bland annat vistelseort, boende, sysselsättning eller deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet eller behandling (28 kap. 6 § andra stycket brottsbalken).

Om den dömda bryter mot vad som gäller enligt skyddstillsynen kan Kriminalvården vidta åtgärd genom ändrade föreskrifter eller genom att meddela en varning. Vid allvarliga åsidosättanden och om det kan antas att andra åtgärder inte får den dömda att rätta sig kan skyddstillsynen undanröjas och annan påföljd dömas ut (28 kap. 8 § brottsbalken). Rätten ska då ta skälig hänsyn till det som den dömda har undergått till följd av den undanröjda domen. Om det i domen har angetts hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut om fängelse i stället hade valts som påföljd ska rätten, om den dömer till fängelse, beakta detta när straffets längd bestäms (28 kap. 9 § brottsbalken).

Om den dömden begår nya brott under skyddstillsynens provotid hanteras dock det i första hand enligt reglerna i 34 kap. brottsbalken i samband med lagföring av den nya brottsligheten. Påföljden är till fullo verkställd vid provotidens utgång.

3.2.7 Särskilt om skyddstillsyn med särskild behandlingsplan, så kallad kontraktsvård

Om missbruk av beroendeframkallande medel eller något annat särskilt förhållande som kräver vård eller annan behandling i väsentlig grad har bidragit till att brottet har begåtts och den tilltalade förklarar sig villig att gå igenom lämplig behandling som enligt en för honom uppgjord plan kan anordnas i samband med verkställigheten, utgör det ett särskilt skäl för rätten att döma till skyddstillsyn med en särskild behandlingsplan, så kallad kontraktsvård (30 kap. 9 § andra stycket 3 brottsbalken). Detta utgör alltså ett alternativ till fängelsestraff. Om den planerade behandlingen är av avgörande betydelse för att döma till skyddstillsyn, ska rätten i domslutet ange hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse i stället hade valts som påföljd. I ett sådant fall ska det också i domslutet beslutas en föreskrift om den behandlingsplan som den dömden har åtagit sig att följa. Det kan också beslutas att den som ansvarar för behandlingen ska anmäla till Kriminalvården och åklagaren, om den dömden allvarligt åsidosätter sina skyldigheter enligt planen. (28 kap. 6 b § brottsbalken.)

För att kontraktsvård ska komma i fråga krävs att behandlingsplanen är tillräckligt ingripande i förhållande till brottslighetens allvar.¹⁶ Brottslighetens art tillmäts normalt inte någon avgörande betydelse.¹⁷ Kontraktsvården kan avse institutionsvård, i normalfallet vistelse på behandlingshem, eller behandling inom öppenvården. Behandlingsplanens innehåll måste dock av rätten bedömas tillräckligt ingripande i förhållande till det alternativa fängelsestraffet.

Kostnaderna för kontraktsvård fördelas mellan Kriminalvården och huvudmannen, i normalfallet den dömdes hemkommun. Kriminalvården har kostnadsansvaret för kontraktsvården under den tid som den dömden skulle ha avtjänat i anstalt, det vill säga till den dag då villkorlig frigivning skulle ha skett om fängelse hade valts som påföljd.

¹⁶ NJA 2006 s. 212.

¹⁷ NJA 2023 s. 1086.

För vård därefter tar hemkommunen över kostnadsansvaret.¹⁸ En förutsättning för att påföljden ska kunna väljas av rätten är därför att Kriminalvården inom ramen för kontraktsvårdsutredningen inhämtar en ansvarsförbindelse från den dömdes hemkommun.

3.2.8 Ungdomsövervakning och något om valet av påföljd för unga lagöverträdare

Unga lagöverträdare benämns enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare personer upp till 21 år. Unga lagöverträdare särbehandlas på flera sätt inom straff- och straffprocessrätten, bland annat vid straffmätningen och påföljdsvalet.¹⁹ Detta gäller särskilt unga i åldern 15–17 år. Den som är under 15 år får inte dömas för brott och är alltså inte straffmyndig (1 kap. 6 § brottsbalken).

Vid påföljdsvalet innebär det att särskilda ungdomspåföljder enligt 32 kap. brottsbalken i första hand ska väljas för unga lagöverträdare. De särskilda ungdomspåföljderna är ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning och sluten ungdomsvård. De särskilda ungdomspåföljderna är i princip förbehållna personer som inte fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet. Ungdomsvård får dock användas som påföljd även för den som har begått brott efter det att han eller hon fyllt 18 år, om det finns särskilda skäl för det. Ungdomstjänst eller ungdomsövervakning är förbehållna dem som inte fyllt 18 år vid tiden för brottet men kan vid särskilda skäl väljas även om domen meddelas efter att personen fyllt 18 år. Den som fyllt 21 år när domen meddelas får inte dömas till ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning. Även påföljden sluten ungdomsvård förutsätter att den unge var under 18 år vid tidpunkten för brottet. För unga lagöverträdare under 18 år bestäms därför påföljden normalt till någon av de särskilda ungdomspåföljderna eller böter. I viss utsträckning kan även påföljder som i första hand är avsedda för vuxna lagöverträdare väljas för unga lagöverträdare. Fängelse får dömas ut för den som är under 18 år om det finns synnerliga skäl (30 kap. 5 § brottsbalken). I sådana fall ska dock i första hand sluten ungdomsvård väljas (32 kap. 5 § brottsbalken). Påföljderna för unga lagöverträdare har in-

¹⁸ Prop. 1986/87:106 s. 94–95.

¹⁹ Se dock uppdraget till utredningen Skärpta regler för unga lagöverträdare (Ju 2023:133) och lämnade förslag av Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44).

gående redogjorts för i ett flertal nyligen lämnade betänkanden. För en fullständig beskrivning hänvisas därför till betänkandet *Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga* (SOU 2024:39), kapitel 5.

Förutsättningarna för påföljden ungdomsövervakning regleras i 32 kap. 3 a § brottsbalken. Verkställigheten regleras i lagen om verkställighet av ungdomsövervakning. Ungdomsövervakning verkställs till skillnad från övriga ungdomspåföljder av Kriminalvården (2 § lagen om verkställighet av ungdomsövervakning). Den som har begått ett brott innan han eller hon har fyllt 18 år får dömas till ungdomsövervakning om varken ungdomsvård eller ungdomstjänst är tillräckligt ingripande påföljder med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet (32 kap. 3 a § första stycket brottsbalken). Den som har fyllt 18 år när domen meddelas får dömas till ungdomsövervakning endast om det finns särskilda skäl. Påföljden får inte användas mot någon som har fyllt 21 år vid tidpunkten för domen (32 kap. 3 a § andra stycket). Tiden för ungdomsövervakning får bestämmas till lägst sex månader och högst ett år (32 kap. 3 a § tredje stycket).

Påföljden innehåller flera obligatoriska inslag. Den dömda ska följa det som angetts i verkställighetsplanen (32 kap. 3 a § fjärde stycket brottsbalken) och vara skyldig att hålla regelbunden kontakt med en av Kriminalvården utsedd koordinator (17 § lagen om verkställighet av ungdomsövervakning). Den dömda ska också avhålla sig från droger och alkohol under verkställigheten (14 § andra stycket lagen om verkställighet av ungdomsövervakning). Även andra föreskrifter som utgår från den dömdes tillvaro kan ingå i verkställighetsplanen (15 § lagen om verkställighet av ungdomsövervakning). En central del i påföljden är inskränkningarna i den dömdes rörelsefrihet. Under verkställigheten ska den dömda därför vara förbjuden att vistas utanför bostaden under kvällar och nätter mot lördag, söndag och måndag, från kl. 18.00 på kvällen till kl. 07.00 på morgonen (så kallad helghemarrest). Om ett sådant förbud inte bedöms vara lämpligt med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden eller om en annan inskränkning i rörelsefriheten annars anses vara mer ändamålsenlig, får förbudet ersättas med ett förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, ett förbud att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område, eller en skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en särskilt angiven

plats (18 § lagen om verkställighet av ungdomsövervakning). Kontrollen av inskränkningarna i rörelsefriheten ska göras med elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det (19 § lagen om verkställighet av ungdomsövervakning).

Kriminalvården ska planera verkställigheten i samverkan med bland annat socialnämnden i ansvarig kommun (9 § lagen om verkställighet av ungdomsövervakning). Socialnämnden i ansvarig kommun ska också utse en särskild handläggare för den dömda under verkställigheten (12 § lagen om verkställighet av ungdomsövervakning).

4 Om återfallsbrottsligheten

I detta kapitel beskrivs återfallsbrottsligheten närmare. Kapitlet inleds med en beskrivning av återfallsbrottsligheten och vinsterna med ett effektivt återfallsförebyggande arbete. Med utgångspunkt i direktiven lämnas en beskrivning av kriminalvårdsklienterna i syfte att få en bättre förståelse för hur inflödet till Kriminalvården ser ut och vad som kännetecknar kriminalvårdsklienterna som grupp. Därefter redogörs för statistik över återfall i brott. Kapitlet syftar främst till att utgöra underlag för kommitténs bedömningar och förslag.

4.1 Få personer står för stor del av brottsligheten

Det finns all anledning att låta det återfallsförebyggande perspektivet ta stor del i det brottsförebyggande arbetet. Personer som upprepade gånger begår brott står nämligen för en relativt stor andel av den totala brottsligheten i samhället.¹ Återfallsbrottsligheten orsakar stora kostnader för samhället och ett stort lidande för enskilda. Det finns därför betydande vinster med ett effektivt återfallsförebyggande arbete ur såväl ett ekonomiskt som ett mänskligt perspektiv. Särskilt preventionsprogram fokuserade på högriskgrupper och högrisksituationer tycks vara de som genererar de största ekonomiska besparingarna. Forskning tyder också på stora besparingar för samhället om man kan förhindra att unga personer hamnar i en varaktig kriminell livsstil.² Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv finns det därför mycket att vinna på att genomföra verkkningsfulla satsningar mot den återfallskriminella gruppen. För att förstå hur riktade åtgärder får bäst effekt krävs god kännedom om individerna som står för återfallsbrottslig-

¹ Se exempelvis Bäckman m.fl., Den ojämlika brottsligheten. Lagföringsutvecklingen i demografiska och socioekonomiska grupper 1973–2017, rapport 2020:1.

² Se Brå, Kostnader för brott, En litteraturöversikt över metoder, resultat och utmaningar i forskningen om kostnader för brott, rapport 2017:8, s. 7 och däri gjorda hänvisningar.

heten. I enlighet med uppdraget är det för kommitténs del de som avtjänat en påföljd inom Kriminalvården som är i fokus.

4.2 Kriminalvårdsklienterna

4.2.1 Beskrivning av inflödet

Under 2023 hade Kriminalvården i genomsnitt drygt 6 300 klienter inskrivna i anstalt. Varje dag hanterade myndigheten i genomsnitt drygt 14 700 klienter inom frivården.³ Flest verkställigheter i anstalt och frivård påbörjas av dömda i åldern 20–24 år. Medianåldern är 33 år. Den vanligast förekommande brottsligheten är narkotikabrott eller smuggling, våldsbrott och tillgreppsbrott.⁴ Män utgör 92 procent av kriminalvårdsklienterna.

Tabell 4.1 Klienter i kriminalvård per påföljd

Antal påbörjade verkställigheter under 2023

Påföljd	Antal
Fängelse	10 647
Skyddstillsyn	6 307
Intensivövervakning	1 820
Villkorlig dom med samhällstjänst ¹	3 200
Ungdomsövervakning	145

¹ Kriminalvården redovisar endast villkorlig dom som förenas med samhällstjänst.
Källa: Kriminalvårdens statistikuppgifter.

Tabell 4.2 Unga lagöverträdare i kriminalvård per påföljd

Klienter under 21 år i inflödet till Kriminalvården under 2023

Påföljd	Antal
Fängelse	662
Skyddstillsyn	802
Villkorlig dom med samhällstjänst	192
Intensivövervakning	24
Ungdomsövervakning	145

Källa: Kriminalvårdens statistikuppgifter.

³ Kriminalvårdens årsredovisning för 2023.
⁴ Kriminalvårdens rapport Kriminalvård och Statistik 2023, 2024.

Tabell 4.3 Klienter i anstalt efter ålder

Antal påbörjade verkställigheter under 2023

Ålder	Antal
15–19	300
20–24	2 012
25–29	1 783
30–34	1 753
35–39	1 427
40–44	1 093
45–49	750
50–54	590
55–59	413
60–64	280
65–	245

Källa: Kriminalvårdens statistikuppgifter.

Tabell 4.4 Unga lagöverträdare i kriminalvård per ålder

Klienter under 21 år i inflödet till Kriminalvården 2023 efter ålder

Ålder	Antal
–17	107
18	308
19	620
20	790

Källa: Kriminalvårdens statistikuppgifter.

4.2.2 Kännetecknande för kriminalvårdsklienterna

Kriminalvårdsklienterna är inte en homogen grupp. Samtidigt är det kännetecknande för kriminalvårdsklienterna att många har behov av stöd på ett flertal olika levnadsområden. Flera av dessa utgör dessutom riskfaktorer för kriminalitet. Många av Kriminalvårdens klienter har sociala problem, bristande yrkesutbildning, svag anknytning till arbetsmarknaden, försörjningssvårigheter, skulder och en oordnad bostadssituation. Enligt Kriminalvårdens klientkartläggning har närmare 70 procent av deras klienter problem med missbruk av alkohol, narkotika eller båda. Psykiatriska problem i övrigt är betydligt vanligare hos Kriminalvårdens klienter än i befolkningen i stort. Drygt 30 procent hade varit i kontakt med den öppna psykiatriska vården under de se-

naste tre åren innan de dömdes för brott och 5 procent hade vårdats inom psykiatrisk slutenvård. Adhd bedöms vara upp till tio gånger vanligare (25–45 procent) bland män intagna i anstalt jämfört med befolkningen i stort. Inte sällan förekommer samsjuklighet i både missbruk och psykisk ohälsa. Utbildningsnivån är generellt låg. Hälften av klienterna saknar fullgjord utbildning eller har högst grundskoleutbildning. Endast var femte klient har fullgjort gymnasieutbildningen. Av klienterna saknar 75 procent anknytning till arbetsmarknaden. Det är också vanligt med skuldsättning och att inte ha en stabil boendesituation. Endast 5 procent av klienterna har inga problemområden. I genomsnitt har en kriminalvårdsklient problem på tre områden.⁵

4.3 Riskfaktorer och skyddsfaktorer för kriminalitet

Riskreducerande arbete utgår ofta från kriminologisk forskning om de så kallade åtta centrala ("the central eight") kriminogena faktorerna, varav "de fyra stora" är de faktorer som har starkast samband med kriminalitet.⁶ De är följande.

- Antisocial historia (framför allt tidigare brottslighet)
- Pro-kriminella attityder och värderingar
- Pro-kriminellt umgänge
- Antisocialt personlighetsmönster.

Särskilt betydelsefullt för att predicera återfall är tidigare brottslighet. Resterande faktorer, som inte har ett lika starkt samband men som fortfarande har betydelsen för risken att återfall i brott, är följande.

- Missbruk och beroende
- Familj och relationer
- Arbete och studier
- Fritid.

⁵ Kriminalvården, Klientkartläggning 2013 – Ett regeringsuppdrag, En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter.

⁶ Andrews och Bonta, *The psychology of criminal conduct*, uppl. 6, Routledge, 2016.

Även åldern har betydelse för risken att återfalla i brott. De yngre dömda är mer brottsaktiva generellt.⁷

Omvänt anses det därför skyddande mot kriminalitet om en persons kriminella attityd, nätverk och personlighetsmönster kan förändras. Detsamma gäller att ha möjlighet att försörja sig genom arbete, vara fri från missbruk, ha en bostad, utbildning och att få tillgång till adekvat psykiatrisk diagnostisering och vård. Insatser på sådana områden har visat sig ha positiv effekt på risken att återfalla i brott. Särskilt positiv effekt uppnås när återfallsförebyggande åtgärder riktar mot flera av den dömdes problemområden. Brottsförebyggande rådet (Brå) har sammanställt vad forskningen visar har effekt i det återfallsförebyggande arbetet, bland annat i rapporten *Samverka för att förebygga återfall i brott*. Även Brås redogörelse över strategiska brott och tidpunkt för brottsdebut ska i detta sammanhang nämnas.⁸

Kunskapen om risk- och skyddsfaktorer är ofta utgångspunkten för de insatser som ges för att motverka återfall i brott. Om påföljderna inkluderar ett rehabiliterande innehåll kan negativa effekter av ett frihetsberövande motverkas och leda till en minskning i återfall.⁹ I en forskningsöversikt framgår exempelvis att vissa typer av behandlingar – rätt utförda för rätt person – kan minska återfallsrisken.¹⁰ Några exempel på sådana behandlingar som omnämns är programverksamhet för män som begått våldsbrott, drogavvänjande behandling, programverksamhet för ungdomar som begått allvarliga våldsbrott samt kognitiv beteendebehandling av unga på institution.¹¹

⁷ Brå, *Samverka för att förebygga återfall i brott*, Del 4, Bakgrundsmaterial, 2012.

⁸ Brå, *Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet och faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv*, 2021:5.

⁹ Loeffler och Nagin, *The impact of incarceration on recidivism*, *Annual Review of Criminology*, vol. 5, 2022, s. 133–152.

¹⁰ Grevholm och Andersson, *Vilka preventiva vinster kan förändringar av straffrätten och påföljdssystemet ge? Vilka besked ger forskningen?*, *Svensk Juristtidning*, 2010, s. 463–473.

¹¹ SOU 2017:61.

4.4 Riskbedömningar inom Kriminalvården

Bedömningar om risk för återfall i brott görs i flera olika sammanhang inom Kriminalvården. Risk för återfall i brott beaktas till exempel i samband med verkställighetsplanering, placering, särskilda villkor för långtidsdömda, permission och särskilda utslussningsåtgärder som frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång. Det finns olika syften med riskbedömningar beroende på sammanhanget. Det grundläggande syftet med riskbedömningar avseende återfall i brott är att bedöma en individs risk för att återfalla och vid förhöjd risk genomföra insatser för att förebygga återfall.

Inom Kriminalvården grundas bedömningen av risken för återfall i brott och vilka insatser som bör ges i normalfallet på resultatet av en utredning enligt risk-, behovs- och mottaglighetsmodellen (RBM). Modellen grundar sig på den kriminologiska forskningen om kriminogena behov för att bedöma risken för att återfalla i brott. Modellen har av Kriminalvården bedömts som tillförlitlig för att identifiera risk för återfall i brott och kriminogena behov. Insatser har visat sig ge mest effekt på klienter som har hög eller medelhög risk för återfall i brott.¹ Även andra riskbedömningsinstrument används inom Kriminalvården.

Hur Kriminalvården närmare arbetar för att fastställa risk för att återfalla i brott behandlas vidare i kapitel 5 och 7.

4.5 Statistik om återfall i brott

4.5.1 Beskrivning av hur återfall i brott mäts

Brå tar fram den officiella kriminalstatistiken, däribland uppgifter om återfall i brott. Kriminalvården för också egen statistik över återfall i brott till Kriminalvården. Återfall mäts av båda myndigheterna genom att under tre år följa de som har frigetts från ett frihetsberövande straff eller påbörjat annan påföljd genom lagakraftvunnen dom eller beslut från åklagare. Det finns dock flera viktiga skillnader i hur mätningarna görs. Brå mäter samtliga återfall i brott som lett till ny lagföring, medan Kriminalvården endast mäter återfall som har lett till en

¹ Richert, Skaghammar och Törnégren för Kriminalvården, Risk – Behov – Mottaglighet, En uppföljning av Kriminalvårdens verksamhetsidé för det återfallsförebyggande arbetet, 2021.

ny kriminalvårdspåföljd. Kriminalvårdens statistik utelämnar således mer bagatellartad brottslighet, nämligen sådan som lett till exempelvis böter eller åtalsunderlåtelse. Brås mätning inkluderar, till skillnad från Kriminalvårdens statistik, också samtliga påföljder. Det innefattar utöver kriminalvårdspåföljderna de särskilda ungdomspåföljderna, rättspsykiatrisk vård och böter. Brå begränsar också sin mätning till de som är folkbokförda i Sverige och har en längre buffertperiod. Dessa skillnader medför att Brå redovisar en högre generell andel återfall i brott.²

Med hänsyn till att Brås statistisk utgör den officiella kriminalstatistiken är det om inget annat anges Brås statistik som redovisas nedan.³ Eftersom Kriminalvårdens statistik emellertid tar sikte specifikt på kriminalvårdsklienterna finns det ibland anledning att även redovisa Kriminalvårdens statistik för att ge läsaren en komplett bild.⁴

4.5.2 Den totala andelen återfall i brott

Av de som lagförs återfaller ungefär 40 procent i brott inom tre år.⁵ En majoritet av de som återfaller i brott gör det inom ett år. Av Kriminalvårdens klienter återfaller ungefär 30 procent i brott som resulterar i en ny kriminalvårdspåföljd inom tre år.

Män återfaller i brott i större utsträckning än kvinnor. Av männen återfaller 44 procent i brott inom tre år medan motsvarande siffra för kvinnor är 30 procent.

Det generella antalet återfall i brott har varit förhållandevis konstant under i vart fall 2000-talet. Dock kan man se en nedgång över tid beträffande de som återfaller i brott efter viss påföljd, såsom fängelse (från 71 procent 2003 till 65 procent 2016) och skyddstillsyn med samhällstjänst (från 52 procent 2003 till 46 procent 2016), samt efter

² De närmare skillnaderna mellan myndigheternas mätningar redovisas till exempel i Brås kortanalys *Utvecklingen av återfall efter fängelse 4/2017*.

³ Samtliga statistikuppgifter är om inget annat anges hämtade från Brås statistikrapport Återfall i brott 2017 (slutlig statistik), 2024. Rapporten innehåller den senast publicerade slutliga statistiken, som med hänsyn till en treårig mätperiod och treårig buffertperiod avser ingångshändelser från 2017.

⁴ Statistikuppgifterna är om inget annat anges hämtade från Kriminalvårdens rapport Kriminalvård och Statistik 2020, 2021. Rapporten innehåller statistik som avser ingångshändelser från 2017 i likhet med Brås senast publicerade statistik.

⁵ Det bör nämnas att de särskilda ungdomspåföljderna som inkluderas i Brås statistik har en mycket hög återfallsfrekvens – av de som dömts till sluten ungdomsvård och ungdomsvård återfaller 73 procent respektive 72 procent inom tre år.

att ha lagförts för enskilda brottstyper, såsom narkotikabrott, vilket redovisas nedan.⁶

Under ungefär samma tidsperiod (2000-talet) har återfallsfrekvensen för kriminalvårdsklienter som återfaller i brott som ger en ny kriminalvårdspåföljd gått ner markant, från ungefär 40 procent till ungefär 30 procent. Under de senaste ungefär 10 åren har dock återfallsfrekvensen legat förhållandevis konstant runt 30 procent.

4.5.3 Tidigare återfall ökar risken för nya återfall

Andelen återfall ökar markant om personen har begått brott tidigare. Av de personer som har minst 9 tidigare lagföringar återfaller 91 procent i brott inom tre år. Även bland dem som har 4–8 tidigare lagföringar är andelen återfall hög, 80 procent inom tre år. Bland de med 2–3 lagföringar återfaller 63 procent och bland de med 1 lagföring återfaller 45 procent. Drygt hälften av de dömda har ingen tidigare lagföring, och av dem återfaller ungefär en fjärdedel (23 procent) i brott.

4.5.4 Unga vuxna återfaller i större utsträckning än äldre

Ålder spelar stor roll för benägenheten att återfalla i brott enligt både Brås och Kriminalvårdens statistik. Unga vuxna har en högre risk att återfalla i brott än äldre personer. Av personer i åldern 15–17 år återfaller 40 procent i brott. Av personer i åldern 18–20 år återfaller ungefär hälften, 51 procent, i brott. Av personer i åldern 21–39 år återfaller 45 procent, i åldern 40–59 år återfaller 35 procent och av de som är 60 år eller äldre återfaller 21 procent i brott.

Tabell 4.5 Andel personer som återfaller i brott efter ålder

Ålder	Andel
15–17	40
18–20	51
21–39	45
40–59	35
60–	21

Källa: Brås officiella kriminalstatistik.

⁶ Tabeller med slutlig statistik över återfall i brott efter påföljd med ingångshändelse under 2003–2012 respektive 2013–2017 hämtad från Brås webbsida.

4.5.5 Störst andel återfall i brott efter narkotikabrott och tillgreppsbrott

Störst andel återfall generellt finns bland de som dömts för narkotikabrott som grövsta brott. Av dem återfaller drygt hälften (55 procent) inom tre år. Andelen återfall är även stor bland de som dömts för tillgreppsbrott (46 procent) och brott mot staten enligt 16–22 kap. brottsbalken (41 procent). Minst andel återfall återfinns bland de som döms för sexualbrott som grövsta brott.⁷

Tabell 4.6 Andel personer som återfaller i brott efter grövsta brott i ingångshändelsen

Grövsta brott i ingångshändelsen	Andel
Brott mot liv och hälsa (3 kap. BrB)	32
Brott mot frihet, frid, familj och ärekränkning (4, 5 och 7 kap. BrB)	33
Sexualbrott (6 kap. BrB)	19
Tillgreppsbrott (8 kap. BrB)	46
Bedrägeri, förskingring, brott mot borgenärer m.m. (9–11 kap. BrB)	28
Skadegörelsebrott (12 kap. BrB)	47
Brott mot allmänheten (13–15 kap. BrB)	27
Brott mot staten (16–22 kap. BrB)	41
Brott mot trafikbrottslagen	33
Brott mot narkotikastrafflagen	55
Brott mot övriga specialstraffrättsliga författningar	34

Källa: Brås officiella kriminalstatistik.

Bland kriminalvårdsklienterna är det också hög återfallsfrekvens för de som dömts för narkotikabrott respektive tillgreppsbrott (40 procent respektive 45 procent). Bland kriminalvårdsklienterna är det dock som högst återfallsrisk för de som dömts för trafikbrott, ej inkluderat rattfylleri (58 procent) och därefter rån (45 procent). Inom dessa kategorier återfaller dessutom ungefär hälften i samma brott som tidigare, bortsett från klienter dömda för rån där det var betydligt vanligare med återfall i annan brottslighet. Även Kriminalvårdens statistik visar en låg återfallsfrekvens för de som döms för sexualbrott (9 procent), men även för de som döms för rattfylleri (9 procent). Bland sexualbrottsdömda återfaller 2 procent i samma brott och 7 procent i annat

⁷ Brå (2023).

brott. Bland de som döms för rattfylleri återfaller 4 procent i samma brott och 5 procent i annat brott.

Den största minskningen av andelen återfall i brott finns bland de som dömts för narkotikabrott. Enligt Brås mätningar har återfallsfrekvensen sedan 2008 minskat från 63 procent till nuvarande 55 procent. Störst ökning av andelen återfall finns bland de som dömts för skadegörelsebrott. Återfallsfrekvensen har sedan 2008 ökat från 37 procent till nuvarande 47 procent.

4.5.6 Skillnader utifrån påföljd och strafftid

Högst andel återfall i brott finns bland de som avtjänat ett fängelsestraff. Därefter följer skyddstillsyn, skyddstillsyn med särskild behandlingsplan respektive samhällstjänst, intensivövervakning och villkorlig dom. Lägst andel återfall finns bland de som dömts till villkorlig dom med samhällstjänst.

Tabell 4.7 Andel personer som återfaller i brott efter mest ingripande påföljd i ingångshändelsen

Påföljd	Andel återfall
Fängelse	65
Skyddstillsyn (utan tillägg)	62
Skyddstillsyn med särskild behandlingsplan	46
Skyddstillsyn med samhällstjänst	46
Intensivövervakning	32
Villkorlig dom	24
Villkorlig dom med samhällstjänst	20

Källa: Brås officiella kriminalstatistik samt särskild statistikbeställning.

Återfallsfrekvensen efter ett fängelsestraff varierar också beroende på strafftid, där de som har avtjänat korta fängelsestraff har överlägset högst återfallsfrekvens. Av samtliga som frigavs från anstalt 2017 var andelen personer som återföll störst för dem med en utdömd strafftid på mellan 2 och 6 månader. Lägst andel återfall fanns bland de frigivna som hade en utdömd strafftid på mer än 4 år.

Tabell 4.8 **Andel personer som återfaller i brott av samtliga som frigivits från anstalt, efter utdömd strafftid**

Utdömd strafftid	Andel återfall
≤ 2 mån	70
> 2 mån och ≤ 4 mån	76
> 4 mån och ≤ 6 mån	76
> 6 mån och ≤ 1 år	62
1 år och ≤ 2 år	56
> 2 år och ≤ 4 år	51
> 4 år	38

Källa: Brås officiella kriminalstatistik.

4.5.7 Tid till återfall i brott

I genomsnitt återfaller dömda i brott efter 260 dagar (8 månader och 2 veckor) utifrån treårsperspektivet.⁸ För statistik som mäter återfall inom ett år var motsvarande siffra 116 dagar (knappt 4 månader).

Det är tydligt att ett högre antal tidigare belastningar samvarierar med en kortare tid till återfall i brott. De utan tidigare belastning har längst tid till återfall i brott, nämligen nästan ett år. De med 9 eller fler tidigare belastningar har kortast mediantid till återfall i brott, nämligen knappt fyra månader (118 dagar).

Kortast tid till återfall i brott har personer vars mest ingripande påföljd var fängelse, drygt fem och en halv månad (169 dagar). Därefter de med skyddstillsyn med samhällstjänst (313 dagar) respektive skyddstillsyn (222 dagar). Längst mediantid har personer vars mest ingripande påföljd var villkorlig dom med samhällstjänst, drygt ett år (385 dagar). Sedan 2008 har tiden till återfallet i brott förlängts väsentligt för de som dömts till fängelse, skyddstillsyn eller skyddstillsyn med samhällstjänst. Ökningen uppgår till 42, 38 respektive 26 dagar.

Kortast tid till återfallet i brott har åldersgruppen 21–39 år (247 dagar) följt av åldersgruppen 18–20 år (252 dagar). För åldersgruppen 40–59 var tiden till återfall i brott 261 dagar och för åldersgruppen 60 år eller äldre 309 dagar.

⁸ Avser mediantiden.

Återfallsintensiteten, det vill säga risken för när återfall i brott är som högst, minskar över tid. Risken för att återfalla i brott är som störst i början av uppföljningsperioden för att sedan avta. Efter cirka 7 månader har intensiteten halverats och efter ytterligare ungefär ett år utgjorde den en fjärdedel av ursprunglig intensitet.

5 Samhällets samlade arbete för att förebygga återfall i brott

Kommitténs uppdrag är bland annat att kartlägga vilka kompetenser som i dag är involverade i samhällets arbete med att förebygga återfall i brott avseende dömda som har avtjänat påföljd i anstalt eller frivård. I detta kapitel redogörs för samhällets samlade arbete för att förebygga återfall i brott efter kriminalvårdspåföljd. Kapitlet inleds med en generell inledning om det brottsförebyggande arbetet i dag. Redogörelser för hur det återfallsförebyggande arbetet berör flera samhällsområden och involverar en rad olika aktörer har lämnats i flera rapporter, däribland Riksrevisionens rapport *Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?* och Inslussningsutredningens (Ju 2016:E) rapport.¹ Dessa genomgångar har därför tjänat som utgångspunkt i kommitténs arbete i denna del.

5.1 Inledande om det generellt brottsförebyggande arbetet

Ökad trygghet i samhället och ett effektivt brottsförebyggande arbete är för närvarande högt prioriterade frågor. Under senare år har det också pågått en ambitionshöjning av det brottsförebyggande arbetet på samtliga nivåer. Som ett led i detta har ett flertal nationella satsningar och reformer genomförts. Regeringens inriktning för det brottsförebyggande arbetet framgår bland annat av den brottsförebyggande strategin *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet*.² På ett övergripande plan hand-

¹ Riksrevisionen, *Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?*, RiR 2015:4 och *Inslussning – en idéskiss*, rapport från Inslussningsutredningen, Ju 2016:E.

² Skr. 2023/24:68. Se även det nationella brottsförebyggande programmet *Tillsammans mot brott* som beslutades 2017, skr. 2016/17:126.

lar inriktningen om ett skifte från fokus på gärningspersonerna till att brottsoffer och samhällets intresse av skydd sätts i centrum. Skrivelsen anger särskilt inriktningen för ett förebyggande arbete som kan bidra till att bryta utvecklingen med organiserad brottslighet som breder ut sig och ökat grovt våld i kriminella miljöer. Sedan 2024 finns också en nationell strategi mot organiserad brottslighet för att öka samhällets motståndskraft mot den organiserad brottsligheten.³ Även strategin mot våldsbejakande extremism och terrorism ska nämnas i sammanhanget.⁴ På området mäns våld mot kvinnor finns ett nationellt våldsförebyggande program.⁵ Programmet omfattar även hedersrelaterat våld och förtryck samt sexuellt våld. Regeringen har för 2024–2026 presenterat ett särskilt åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.⁶ Åtgärdsprogrammet innehåller åtgärder inom fyra särskilt prioriterade utvecklingsområden, nämligen lämna-program med åtgärder för att lämna destruktiva relationer, en kraftsamling mot hedersrelaterat våld och förtryck, stärkt stöd till barn och unga som upplever våld, inklusive barn som förs utomlands i hederskontexter och ökad kunskap om digitala dimensioner av våld. Bland annat nämns återfallsförebyggande insatser med fokus på våldsutövare särskilt.⁷ För att förstärka och effektivisera arbetet med att motverka att barn och unga hamnar i grov kriminalitet har också en ny myndighetsgemensam samverkansstruktur med nationella, regionala och lokala råd inriktade på barn och unga i organiserad brottslighet inrättats, så kallade Bob-råd.⁸ Sedan 2023 har dessutom kommunerna en lagstadgad skyldighet att arbeta brottsförebyggande.⁹

Det brottsförebyggande arbetet involverar en mängd aktörer och berör flera olika samhällsområden. Brottsförebyggande rådet (Brå) har i uppdrag att verka för minskad brottslighet och ökad trygghet i samhället genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslig-

³ Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet, skr. 2023/24:67.

⁴ Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism – förebygga, förhindra, skydda och hantera, skr. 2023/24:56.

⁵ A2021/00839.

⁶ Fri och trygg utan våld och förtryck. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026, A2024/00869.

⁷ Avsnitt 5.3.

⁸ Ju2023/02529.

⁹ Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete trädde i kraft den 1 juli 2023.

het och brottsförebyggande arbete (förordning [2016:1201] med instruktion för Brottsförebyggande rådet). Myndighetens verksamhet utgör därför ett viktigt kunskapsnav i det brottsförebyggande arbetet. Myndigheten tar årligen fram en beskrivning av nuläge och utvecklingsbehov för det brottsförebyggande arbetet i Sverige på såväl lokal, regional som nationell nivå.¹⁰ I sammanställningen listas de offentliga aktörer som arbetar brottsförebyggande på respektive nivå. I korthet kan sägas att navet på nationell nivå utgörs av de brottsbekämpande myndigheterna och myndigheterna i rättsväsendet. Därutöver finns myndigheter utanför rättsväsendet som har getts ett konkret brottsförebyggande uppdrag. Några exempel är Tullverket, Kustbevakningen, Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Skatteverket. Det finns också nationella myndigheter som inte har ett brottsförebyggande uppdrag, men vars verksamhet har effekt på det brottsförebyggande arbetet. Inom hälso- och sjukvårdsområdet arbetar till exempel Inspektionen för vård och omsorg (IVO) genom sitt tillsynsuppdrag med att identifiera och agera mot aktörer som är oseriösa eller kriminella, i syfte att förhindra välfärdsbrottslighet. På regional och lokal nivå bedrivs det centrala brottsförebyggande arbetet av länsstyrelse respektive kommun. Arbetet genomförs i nära samspel med Polismyndigheten på regional respektive lokal nivå. Utöver de aktörer som räknas upp i Brås rapport är naturligtvis också civilsamhällets organisationer, näringslivet och branschorganisationer av betydelse och kan ge värdefulla bidrag i det brottsförebyggande arbetet.

5.2 Särskilda utmaningar med arbetet att förebygga återfall i brott efter en kriminalvårdspåföljd

När det gäller arbetet att förebygga återfall i brott görs sig vissa särskilda hänsyn gällande. En särskild inriktning på det återfallsförebyggande arbetet är därför motiverat. Det noteras också att det återfallsförebyggande arbetet numera nämns som ett av de tre fokusområdena, barriärerna, i regeringens brottsförebyggande strategi Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet.¹¹

¹⁰ Se t.ex. Brå, Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Nuläge och utvecklingsbehov 2024.

¹¹ Skr. 2023/24:68.

En närmare beskrivning av hur återfallsbrottsligheten ser ut finns i kapitel 4. Som redogjorts för i det kapitlet är det kännetecknande för gruppen kriminalvårdsklienter att de ofta har problem inom flera områden som var för sig utgör risk för kriminalitet. Det ställer alldeles särskilda krav på det återfallsförebyggande arbetet. Utöver de insatser som Kriminalvården i samspel med övriga rättsvårdande myndigheter står för kan insatser krävas på en rad andra områden för att motverka återfall i brott. Inte sällan handlar det om insatser på områden som enligt forskning kan utgöra ett generellt skydd mot kriminalitet. Det kan till exempel vara fråga om boendeinsatser eller arbetsmarknadsåtgärder för att främja en stabil boendesituation, försörjning eller missbruksvård. Detta medför att ett flertal olika aktörer är och bör vara involverade i det återfallsförebyggande arbetet. Det kräver också att systemet medger en individanpassning av insatserna.

Att personer som har avtjänat en kriminalvårdspåföljd ofta har behov av stöd på flera olika områden ställer också krav på effektiv samordning av insatser. Samverkan mellan aktörer är därför helt nödvändigt i det återfallsförebyggande arbetet. Utgångspunkten är också att Kriminalvårdens ansvar begränsas av den så kallade normaliseringsprincipen¹² innebärande att de aktörer som primärt ansvarar för att tillgodose medborgarnas behov av stöd på olika områden också ansvarar för kriminalvårdsklienternas behov. Omvänt gäller således att kriminalvårdsklienterna har samma rätt till vård och stödinsatser som övriga medborgare. Förvaltningslagen (2017:900) och myndighetsförordningen (2007:515) föreskriver en generell skyldighet för statliga myndigheter att samverka vid behov. Det finns också särskilt föreskrivna krav på samverkan för vissa aktörer (se till exempel avsnittet beträffande Arbetsförmedlingen). Kriminalvården har ett långtgående ansvar att säkerställa att nödvändig samverkan kommer till stånd, vilket kommer till uttryck på flera håll i lagstiftningen (se till exempel 26 kap. 14 § andra stycket brottsbalken). Det finns också ett flertal exempel på samverkansmodeller på samtliga nivåer i det återfallsförebyggande arbete just för att få till stånd en effektiv och välfungerande samverkan kring kriminalvårdsklienterna.

Som redogjorts för i tidigare kapitel ska kriminalvårdspåföljderna verkställas med inriktning på bland annat att förebygga att personen återfaller i brott. Det finns ur ett återfallsperspektiv också särskilt kritiska tidpunkter, såsom frigivningen från ett fängelsestraff. En stor

¹² Se förarbetena till nuvarande fängelselag, prop. 2009/10:135 s. 64, med däri gjorda hänvisningar.

del av återfallen i ny brottslighet sker också under den första tiden efter en sådan frigivning (se avsnitt 4.4). Verkställigheten måste därför utformas så att övergången till livet i frihet förbereds i god tid, individanpassas och är successiv för att skapa bättre förutsättningar för ett liv utan kriminalitet. De insatser som den dömda har behov av från andra aktörer än Kriminalvården måste också finnas på plats under den mest återfallskritiska tiden för att insatserna ska ge optimal effekt på risken att återfalla i brott.

5.3 Beskrivning av samhällets samlade arbete för att förebygga återfall i brott

5.3.1 Om beskrivningen och hur kartläggningen har genomförts

I den följande redogörelsen beskrivs ett flertal olika samhällsaktörer vars verksamhet påverkar det återfallsförebyggande arbetet på såväl nationell, regional som lokal nivå. Sådant arbete kan vara direkt återfallsförebyggande – åtgärder syftar till att motverka fortsatt brottslighet – eller indirekt återfallsförebyggande – åtgärder genomförs i annat syfte men har även effekt på risken att återfalla i brott. Exempel på sådana insatser finns inte minst på det sociala området eller inom hälso- och sjukvård. Redogörelsen inkluderar de aktörer som bedöms vara av störst betydelse för det återfallsförebyggande arbetet. Redogörelsen har dock inte ambitionen att vara uttömmande.

Kartläggningen har genomförts genom en genomgång av relevant lagstiftning, myndighetsinstruktioner och myndighetsdokument. Tidigare rapporter eller utredningar på området har som nämnts också tjänat som underlag. Kartläggningen har inte minst genomförts i nära samarbete med utredningens expertgrupp. Den hearing med civilsamhällets organisationer som genomförts inom ramen för utredningen har också varit betydande för civilsamhällets roll i det återfallsförebyggande arbetet.

5.3.2 Nationell nivå

Polismyndigheten

Polismyndigheten uppgifter framgår av polislagen (1984:387). Till uppgifterna hör bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten. Det finns inget uttryckligt ansvar för Polismyndigheten att förebygga återfall i brott.

Nationella operativa avdelningen (Noa) har under 2022 tagit fram en nationell strategi för Polismyndighetens brottsförebyggande arbete. I den slås fast att Polismyndighetens brottsförebyggande arbete ska vara fokuserat på det som kallas situationell prevention, det vill säga riktas mot objektet, offret, platsen eller förutsättningarna i övrigt kring brottsstillfället för att förhindra att brott begås, i kontrast till social prevention som tar sikte på att reducera människors benägenhet att begå brott. Polismyndigheten ska främja att andra aktörer tar ett större ansvar för social brottsprevention. Arbetet ska vara problemorienterat, kunskapsbaserat och bygga på samverkan och delaktighet.¹³

Polismyndigheten arbetar med flera initiativ och metoder som riktar in sig på att motverka återfall i brott. Nedan nämns några exempel som har implementerats på lokal nivå.

Gruppvåldsintervention (GVI) är en metod för att reducera det grövsta grupprelaterade våldet i kriminella miljöer, i en specifik stad eller stadsdel. Metoden bygger på en fokuserad samverkan mellan polis, kommun, kriminalvård och lokalsamhälle. En utgångspunkt för strategin är att majoriteten av allt grovt våld i ett samhälle kan kopplas till ett fåtal individer. Metoden är från början amerikansk och består av tre delar – ett gemensamt budskap om att våldet måste upphöra, ett erbjudande om stöd om personen vill lämna det kriminella livet och meddelande om sanktioner mot hela gruppen för det fall våldet inte upphör. Malmö var pilotkommun för strategin 2018–2020 under namnet Sluta skjut, men strategin används numera permanent.¹⁴ Polismyndigheten har tillsammans med Kriminalvården och Brå haft i uppdrag att i samverkan med frivilliga kommuner sprida strategin till fler orter.¹⁵ Sedan dess har strategin implementerats i fem ytterligare kommuner. Myndigheterna har under 2024 fått förnyat uppdrag att

¹³ Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet, PM 2022:12.

¹⁴ Pilotprojektet har både process- och effektvärderats på uppdrag av Brå.

¹⁵ Ju2021/03330.

stödja arbetet med GVI. En annan strategi på samma område är Trefas i Stockholms stad som är en förstärkt samverkan mellan polis, socialtjänst och kriminalvård i syfte att minska det dödliga våldet.¹⁶

Polismyndigheten arbetar även aktivt med avhopparverksamhet i nära samverkan med andra aktörer såsom socialtjänst och kriminalvård.¹⁷ Avhopparverksamhet riktar sig till personer som vill lämna organiserad brottslighet och bedöms vara i behov av samhällets stöd och skydd för att fullfölja det. Verksamheten omfattar individer som kan kopplas till kriminella, våldsbejakande extremistiska och hedersrelaterade miljöer. Definitionen av en avhoppare är myndighetsgemensam. Det finns ingen åldersgräns för insatserna. Verksamheten för Polismyndighetens del består främst av att identifiera potentiella avhoppare i det dagliga arbetet, genomföra hot- och riskbedömningar, vid eventuella behov föreslå och vidta relevanta skyddsåtgärder och att tillsammans med kommunens socialtjänst, som har huvudansvaret för avhoppare, följa ärendets gång. Står personen under övervakning är även Kriminalvården delaktig i verksamheten. Polismyndigheten har avhopparsamordnare i varje polisregion och på lokalpolisområdesnivå. Det krävs en konkret hotbild för att komma i fråga för verksamheten. Vid behov kopplas Polismyndighetens brotts- och personsäkerhetsgrupp (Bops) in i ärendet.

Gentemot den unga målgruppen i risk att begå brott arbetar polisen genom samverkansformerna SSPF (skola, socialtjänst, polis och fritid) och SIG (sociala insatsgrupper). Skillnaden mellan metoderna är bland annat vilken risknivå för att begå allvarlig brottslighet som personen befinner sig på. Insatser i SSPF utvecklades för att upptäcka ungdomar i risk att begå brott eller med en begynnande kriminalitet. Arbets sättet kan användas för att sätta in åtgärder i ett område, för en särskild grupp eller för en enskild. SSPF används i normalfallet för individer under 18 år, men undantag kan förekomma. Modellen har sitt ursprung i Danmark där det finns ett lagstiftat ansvar för motsvarande aktörer att arbeta brottsförebyggande i brett perspektiv. I Sverige har modellen funnits sedan 2007 och tillämpas i omkring 148 kommuner.¹⁸

¹⁶ Metoden har nyligen processutvärderats med stöd av Brå, se STADSs rapportserie 2023 rapport nummer 79.

¹⁷ Polismyndigheten har under flera år haft i uppdrag att utveckla arbetet med avhopparverksamhet tillsammans med Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och Socialstyrelsen och i samråd med bland andra Sveriges Kommuner och Regioner (Ju2021/03331). Uppdraget slutredovisades den 1 februari 2024. Under 2022 har Polismyndigheten bland annat tagit fram en handbok för ett mer strukturerat arbete med avhopparverksamhet inom myndigheten.

¹⁸ Brå, SSPF Samverkansformen skola, socialtjänst, polis och fritid, 2022.

I SIG samverkar socialtjänst, polis och skola för att sätta in åtgärder för unga som riskerar att bli kriminella och som behöver stöd och hjälp för att bryta med kriminella nätverk och en kriminell livsstil. Det är kommunerna som ansvarar för att inrätta sociala insatsgrupper och arbetet bedrivs på olika sätt lokalt. Socialtjänsten leder och samordnar arbetet lokalt och ser till att polis samt övriga aktörer görs delaktiga utifrån den unges individuella behov. Polismyndighetens roll är att föreslå unga som bör ingå i SIG, delta i möten som rör den unge och bidra på det sätt som bäst motsvarar den unges behov. Polismyndigheten ska ge sin bild av den unge, dennes riskbeteende och eventuella riskumgänge samt rapportera om den unge misstänks för ny brottslighet. Polismyndigheten kan även ingå med en representant i en beredningsgrupp som till exempel fattar beslut om vilka individer som ska ingå i SIG. SIG vänder sig primärt till unga i åldern 13–20 år, men unga upp till 25 år kan förekomma.¹⁹ Det förekommer också att SIG riktar sig till vuxna individer.

En särskild satsning för att förebygga våld i nära relation pågår inom Polismyndigheten.²⁰ Polismyndigheten har exempelvis genomfört insatser för att påverka och förändra gärningspersoners beteende, bland annat genom projekten I gemensam organisation mot relationsvåld (IGOR), Intimate Partner Violence Intervention (IPVI) och Riskreducerande insatser (RRI). RRI är en framgångsrik, proaktiv insats som syftar till att genom samtal påverka hotfulla eller våldsamma personer att bryta destruktiva beteenden. Metoden är internationellt uppmärksammat. RRI genomförs som ett samarbete mellan brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (Bops) och förhandlarverksamheten inom Polismyndigheten. Metoden består av en kombination av riskbedömningar, samtal med gärningspersoner samt skydd och stöd till offren. RRI bygger på frivillighet. Utbildade samtalsutövare (polisanställda) genomför ett strukturerat och systematiskt samtal med gärningspersonen för att få denne att ändra sig och upphöra med brottsligheten. Samtalsmetodiken bygger på att hitta nya strategier för att hantera existerande problem bakom det kriminella beteendet. Metoden bedrevs först som ett pilotprojekt som sedan utvärderades under 2019–2021. I 72 procent av fallen som metoden

¹⁹ Brå, SIG Samverkan i sociala insatsgrupper, 2022.

²⁰ Se bland annat Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024 av vilken framgår att myndigheten ska kraftsamla mot våld i nära relation med särskilt fokus på det förebyggande arbetet under 2023–2024.

användes i hade våld och hot upphört.²¹ Polismyndigheten beslutade 2021 att göra RRI till en nationell metod.

Kriminalvården

En central del av Kriminalvårdens uppdrag är att förebygga återfall i brott (2 § förordningen [2023:797] med instruktion för Kriminalvården). Av instruktionen framgår även att Kriminalvården särskilt ska vidta åtgärder för att förhindra brottslighet under verkställigheten, bekämpa narkotikamissbruk, anpassa innehållet i verkställigheten efter varje individs behov och förbereda frigivningen. Sådana åtgärder har ett nära samband med det återfallsförebyggande uppdraget. Verkställigheterna av utdömda påföljder ska därför utformas så att anpassningen i samhället främjas och ska särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott (se exempelvis 1 kap. 5 § fängelselagen). Inom ramen för det återfallsförebyggande arbetet utgår Kriminalvården från forskningsbaserade principer om risk, behov och mottaglighet (RBM). Dessa principer är vägledande vid planeringen och genomförandet av insatser för kriminalvårdsklienter.

Som ett led i att individanpassa verkställigheten av påföljden får de som avtjänar ett fängelsestraff eller står under övervakning inom ramen för en frivårdspåföljd en individuell plan för verkställigheten (1 kap. 5 § fängelselagen, 26 kap. 14 § och 28 kap. 6 § brottsbalken). Verkställigheten inleds med att Kriminalvården gör en utredning med stöd av ett risk- och behovsbedömningsinstrument (RBM-B). Kriminalvården bedömer härigenom risken för återfall i brott och identifierar kriminogena behov. Instrumentet utgår från den kriminologiska forskningen om de åtta riskfaktorerna för brottsligt beteende.²² Utredningen baseras på registeruppgifter och en intervju med klienten. Initialt kartläggs risken för återfall, därefter utreds klientens behov och slutligen klientens mottaglighet. Resultatet av utredningen ger en profil som sedan kommuniceras med klienten och ligger till grund för verkställighetsplaneringen. För intagna i anstalt gäller samma verksamhetsplan för såväl anstaltstiden som under en eventuell övervakning efter villkorlig frigivning.

²¹ Information från Brås webbsida <https://bra.se/om-bra/nytt-fran-bra/arkiv/press/2022-11-03-polisens-arbete-med-beteendeforandringar-hos-valdsamma-garningspersoner-far-pris-for-basta-brottsforebyggande-insats.html> (2024-04-01).

²² Se fullständig beskrivning i avsnitt 4.3.

Kriminalvårdens egen uppföljning har visat att instrumentet RBM-B är tillförlitligt och att myndigheten både har förmåga att identifiera centrala riskfaktorer för återfall i brott och planera insatser som möter behoven. Klienter med hög risk för återfall matchas mot fler insatser än klienter med lägre risker. Uppföljningen visar också att myndigheten numera planerar insatser på både lång och kort sikt, men i stället brister i att genomföra de insatser som planeras. I många fall bedöms en insats inte genomförbar på grund av bristande motivation hos klienten. Kriminalvården har därför identifierat att användningen av motivationshöjande insatser behöver öka. Kriminalvården har även konstaterat att myndigheten behöver öka förmågan att genomföra planerade insatser, särskilt de som adresserar kriminalitet, och att verkställighetsplanerna behöver blir mer realistiska sett till antalet inplanerade insatser.²³

Det återfallsförebyggande arbetet bedrivs främst genom ett kvalitativt och kunskapsbaserat verkställighetsinnehåll. Insatser som kan komma i fråga är främst olika former av KBT-baserade behandlingsprogram som adresserar klientens prokriminella attityder och beteenden genom exempelvis träning i självkontroll, omstrukturering av tankemönster, problemlösning och färdighetsträning. Behandlingsprogrammen riktar in sig mot generell kriminalitet, våldsproblematik, våld i nära relation, sexualbrott eller missbruk och beroende. Programmen genomförs både individuellt och i grupp och leds av anställda med särskild utbildning inom Kriminalvården. Om insatser även behövs av andra aktörer inom behovsområden såsom psykiatri, beroendevård eller arbetsmarknad inleds sådan samverkan. Av central betydelse är också att ge klienterna tillgång till sysselsättning, såsom arbete genom produktionsverksamheten, vuxenutbildning eller yrkesutbildning, för att skapa bättre förutsättningar för ett laglydigt liv efter verkställigheten. För intagna i anstalt har Kriminalvården implementerat en KBT-baserad metod för bemötande och samtal på anstalt kallad Kompetent Klientnära Arbete (KKA) för att minska de ostrukturerade samtalen. För frivårdsklienterna som ställs under övervakning förs strukturerade handläggsamtal enligt det KBT-baserade arbets sättet Krimstics. Kriminalvården kan också förordna en biträdande övervakare som genom att utgöra ett stöd och en prosocial förebild hjälper den övervakade att vidmakthålla positiva livsförändringar.

²³ Kriminalvården, Risk – Behov – Mottaglighet – en uppföljning av Kriminalvårdens verksamhetsidé för det återfallsförebyggande arbetet, dnr KV 2021-5248, 2021.

För att minska risken för återfall i brott eller för att på annat sätt underlätta anpassningen i samhället efter ett fängelsestraff kan Kriminalvården besluta om permission eller annan tillfällig vistelse utanför anstalt (10 kap. fängelselagen) eller särskilda utslussningsåtgärder (11 kap. 1 § fängelselagen). De olika utslussningsåtgärderna ställer olika krav på klienterna och har något skilda målgrupper (se Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse, KVFS 2011:1). De särskilda utslussningsåtgärderna är frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång. De särskilda utslussningsåtgärderna ska förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera meddelade villkor. (11 kap. 6 § fängelselagen).

Målet för intagna i hög säkerhetsklass är att deras frigivning ska förberedas genom successiv placering i anstalter med lägre säkerhetsklass. Särskilda utslussningsåtgärder är därför vanligast förekommande från en anstalt med lägre säkerhetsklass. I säkerhetsklass 3 är principen att särskilda utslussningsåtgärder ska användas vid frigivningen om den intagne har behov av det. Vid kortare strafftider kan det dock vara svårt för Kriminalvården att hinna med utslussningsåtgärder. Under 2022 fick 38 procent av de som frigavs från anstalt del av utslussningsåtgärder, vilket var ungefär lika många som året innan. Sett till utvecklingen över flera år är det dock en markant ökning.²⁴ Brå har tidigare utvärderat användningen av utslussningsåtgärder. Flera studier visar att särskilt åtgärden utökad frigång minskar risken för återfall i ny brottslighet.²⁵

Även övervakningen efter villkorlig frigivning och vid skyddstillsyn syftar till att genom stöd och kontroll bland annat minska risken för återfall i brott (se bland annat 26 kap. 12 § brottsbalken). Kriminalvården kan i samma syfte meddela föreskrifter som den som står under övervakning måste följa samt vid behov förena föreskrifterna med elektronisk övervakning (26 kap. 16–17 §§ och 28 kap. 6 § brottsbalken).

Som har beskrivits tidigare i kapitlet har Kriminalvården ett omfattande ansvar för att nödvändig samverkan med andra aktörer kommer till stånd om kriminalvårdsklienten har behov av insatser från

²⁴ Kriminalvårdens årsredovisning 2022.

²⁵ Brå, Utslussning från anstalt. En uppföljning av Kriminalvårdens arbete med de särskilda utslussningsåtgärderna, 2017:15.

andra aktörer. Detta ansvar kommer till uttryck på flera håll i tillämplig lagstiftning bland annat för de som avtjänar ett fängelsestraff i anstalt (1 kap. 5 § tredje stycket fängelselagen), är ställd under övervakning efter frigivning från anstalt (26 kap. 14 § andra stycket brottsbalken) eller efter dom på skyddstillsyn (28 kap. 6 § med hänvisning till 26 kap. 14 § andra stycket brottsbalken). Som ett led i att förbättra samverkan med andra aktörer fick Kriminalvården i regleringsbrevet för 2021 i uppdrag att utveckla arbetet med inslussning, som från början var en försöksverksamhet för att förbättra samverkan mellan Kriminalvården, främst frivård, och andra aktörer såsom socialtjänst, sjukvård och frivilligarbetare inför villkorlig frigivning från anstalt.²⁶ Uppdraget redovisades i maj 2022. Resultatet blev att frivården förbättrade sin samverkan med externa aktörer eftersom fler aktörer än tidigare involverades i intagnas frigivningsplanering. Frivården gjorde även överenskommelser med socialtjänsten i ett tjugotal kommuner, vilket bedöms kunna skapa förutsättningar för en god samverkan över tid. Därutöver gjorde överenskommelser med flertal andra aktörer. Totalt 18 av 32 frivårdskontor var involverade i projektet.²⁷ Kriminalvården har bedömt att projektet med inslussning har förbättrat samverkan med andra aktörer avsevärt.²⁸ Utfallet varierar dock eftersom det har varit olika svårt för frivården på lokal nivå att få med de sig övriga aktörer i samverkan. Att bygga upp samverkansstrukturer bedöms också resurskrävande lokalt. Som redovisats i avsnittet ovan har Kriminalvården även uppdrag avseende metoden GVI och avhopparverksamhet (se avsnittet om Polismyndigheten), vilka också bedöms ha betydelse för en förbättrad samverkan med andra aktörer. Kriminalvårdens ansvar för nationell samverkan inom olika områden finns angivet i myndighetens arbetsordning. Samverkan på nationell nivå samordnas av Myndighetsledningens kansli. Flera avdelningar på huvudkontoret är praktiskt involverade i nationell samverkan inom olika områden. Med flera myndigheter, såsom Polismyndigheten och Arbetsförmedlingen, finns också nationella överenskommelser om samverkan. Kriminalvårdens uppfattning är dock att trots ett omfattande arbete kvarstår vissa hinder för en effektiv samverkan med andra aktörer. Detta problemområde beskrivs närmare och analyseras i avsnitt 7.2.

²⁶ JU2018/02430/KRIM.

²⁷ Kriminalvårdens årsredovisning 2022.

²⁸ Se Kriminalvårdens slutrapport, Att sprida och bredda inslussning i Kriminalvården, dnr 2021-10088, 2022.

Kriminalvården har under senare år haft i uppdrag att vidareutveckla sitt återfallsförebyggande arbete.²⁹ Uppdraget var att analysera hur arbetet i högre grad kan anpassas till samtliga dömdas olika behov och förutsättningar. Kriminalvården skulle särskilt beakta unga dömdas behov. Uppdraget delredovisades i september 2022 och slutredovisades under 2023.³⁰

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen är förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiska frågor. Av instruktionen framgår att Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt bland annat genom att verka för att förkorta arbetslöshetstider hos arbetssökande, när så är motiverat ge stöd och insatser för att stärka en arbetssökandes möjligheter att få arbete och med hjälp av anställningsfrämjande åtgärder stimulera arbetsgivare att anställa arbetssökande som inte kan få arbete utan stöd (2 § förordningen [2022:811] med instruktion för Arbetsförmedlingen).

Av instruktionen följer också att Arbetsförmedlingen har en skyldighet att samverka med andra myndigheter. Arbetsförmedlingen ska samverka med kommuner i syfte att ge enskilda arbetssökande ett ändamålsenligt stöd, och på ett övergripande plan underlätta planering, samordning och utformning av stöd till arbetssökande (14 § första stycket).

Det finns en direkt skyldighet för Arbetsförmedlingen att samverka med Kriminalvården i syfte att stärka möjligheterna att få och behålla ett arbete för arbetssökande inom Kriminalvården (18 §). Syftet med Arbetsförmedlingens och Kriminalvårdens samverkan är att stärka kriminalvårdsklienters möjligheter på arbetsmarknaden som ett led i det återfallsförebyggande arbetet.

Samverkan med Kriminalvården innebär att Arbetsförmedlingen har handläggare som jobbar mot Kriminalvårdens klienter utifrån det lokala frivårdskontoret. Arbetsförmedlingen upphandlar också arbetsmarknadsutbildningar som bedrivs vid vissa anstalter.

²⁹ Ju2021/03732.

³⁰ Se Kriminalvårdens delredovisning av regeringsuppdrag att vidareutveckla det återfallsförebyggande arbetet, KV 2022-1875, 2022 och slutredovisning av regeringsuppdrag att vidareutveckla det återfallsförebyggande arbetet, dnr KV 2022-1875, 2023.

Det kan även vara aktuellt med insatser inom ramen för Krami. Krami är ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Kriminalvården och aktuell kommun och utgörs av arbetsmarknadsinsatser. Målgruppen är de som är föremål för en kriminalvårdspåföljd, saknar arbete och är arbetssökande genom Arbetsförmedlingen och är aktuell för stöd från socialtjänsten. För att delta i Krami krävs att personen har en vilja till livsstilsförändring för att bli självförsörjande och avstår från kriminalitet och missbruk samt har ordnat boende. Målet med insatsen är att ge stöd i att finna och behålla ett arbete. Insatsen inleds med en vägledningskurs för att underlätta etablering på arbetsmarknaden. Därefter följer normalt en praktikperiod hos en arbetsgivare som kan resultera i en anställning. När en arbetsgivare är intresserad av att anställa en deltagare föregås det av trepartsmöten mellan Arbetsförmedlingens medarbetare som arbetar inom Krami, deltagare och arbetsgivaren. Det kan vara möjligt att använda något av Arbetsförmedlingens ekonomiska stöd vid anställning. Under tiden som deltagandet i Krami pågår erbjuds även sociala aktiviteter. Under första anställningsåret fortsätter Kramis personal att ge deltagaren stöd.

Arbetsförmedlingen ska också samverka med Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektiv användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. Enligt 15 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen ska myndigheten i samma syfte samverka med Försäkringskassan, kommuner och regioner enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Lagstiftningen, vanligen benämnd Finsam, gör det möjligt för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommun och region att samverka finansiellt inom välfärds- och rehabiliteringsområdet. Insatserna är avsedda för individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser i syfte att förbättra sin förmåga att förvärvsarbeta. I landet finns det drygt 70 samordningsförbund med stöd av lagstiftningen i samtliga regioner.³¹

I regleringsbrevet för 2022 fick Arbetsförmedlingen och Kriminalvården i uppdrag att utveckla Krami eller motsvarande verksamheter i samverkan med landets kommuner. Uppdraget resulterade i ett förslag om att en verksamhet motsvarande Krami bör organiseras i sam-

³¹ Information från webbsida <http://www.finsam.se/samordningsforbund> (2024-04-01).

ordningsförbundens regi, men att Kriminalvården bör inkluderas som part varför en översyn av lagstiftningen bör göras.³²

I regleringsbrevet för 2024 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att analysera förutsättningarna för att utöka och förbättra den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver inom Kriminalvården i syfte att stärka individens ställning på arbetsmarknaden och därmed bidra till att förhindra återfall till brott. Uppdraget genomfördes i samråd med Kriminalvården och redovisades i maj 2024. Uppdraget berörs närmare i avsnitt 7.4.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och socialtjänst. Enligt instruktionen har Socialstyrelsen bland annat i uppgift att ta fram föreskrifter och allmänna råd eller på annat sätt ge stöd och styrning till socialtjänst och hälso- och sjukvård (se bland annat 4 och 7 §§ förordningen [2015:284] med instruktion för Socialstyrelsen). Socialstyrelsens uppdrag som kunskapsmyndighet innebär framför allt att myndigheten förser hälso- och sjukvård och socialtjänsten med kunskapsunderlag, metodstöd och vägledning. Flera uppdrag berör just frågan om hur hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan arbeta brottsförebyggande och i det följande beskrivs ett urval.

Som redogjorts för i avsnittet om Polismyndigheten har flera myndigheter haft i uppdrag att förstärka och utveckla arbetet med stöd till avhoppare.³³ För Socialstyrelsens del innebär uppdraget att myndigheten bland annat tagit fram stödmaterial avseende socialtjänstens arbete med avhoppare.

Socialstyrelsen har tagit fram stöd till socialtjänsten och hälso- och sjukvården i arbetet med våldsbejakande extremism. Detsamma gäller kunskapsstöd för rekommenderade insatser för att motverka allvarlig kriminalitet hos barn och unga 6–17 år.³⁴ Stödmaterial och vägledning har tillsammans med ett flertal andra myndigheter också tagits fram för arbetet med samverkan i sociala insatsgrupper och SSPF.

³² Arbetsförmedlingen och Kriminalvården, Återrapportering av regleringsbrevsuppdrag om utvecklat och förstärkt samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Kriminalvården, 2022.

³³ Ju 2021/03331.

³⁴ Socialstyrelsen, Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott. Kunskapsstöd med rekommendationer för socialtjänstens arbete med barn 6–17 år, 2021.

Myndigheten arbetar med socialtjänsterna för att utveckla detta område.

Socialstyrelsen har haft i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur en nationell samordning och kunskapsutveckling avseende återfallsförebyggande arbete med våldsutövare kan utvecklas inom myndigheten.³⁵ Uppdraget redovisades under 2022.³⁶ I Socialstyrelsens regleringsbrev för 2023 har myndigheten fått i uppdrag att utveckla en nationell samordning enligt det förslag som myndigheten lämnat. Behovet av samordning föranleddes bland annat av införandet av skyldigheten för socialnämnderna att verka för att våldsutövare förändrar sitt beteende (se 5 kap. 11 a § socialtjänstlagen [2001:453]), som medfört ett utökat ansvar för socialtjänsterna att arbeta förebyggande gentemot denna målgrupp.

Socialstyrelsen har haft i uppdrag att stötta kommunerna i införandet av metoden Bostad först.³⁷ Att införa metoden Bostad först nationellt är ett av målen som anges i regeringens nationella strategi för att motverka hemlöshet 2022–2026.³⁸ Bostad först är en evidensbaserad boendeinsats som är väl beprövad för att motverka hemlöshet för personer med social problematik (oftast missbruk och/eller komplex psykisk problematik). Metoden går i korthet ut på att människor först behöver en trygg bostad för att kunna ta itu med sina övriga problem. Det innebär att personer i akut hemlöshet erbjuds en permanent bostad på samma villkor som andra hyresgäster direkt, i kontrast till framför allt boendetrappa då en person kvalificerar sig för en egen bostad genom att ha ett antal steg i en viss ordning. Det kombineras sedan med frivilliga hjälpinsatser utifrån individuella behov, vilka dock inte är en förutsättning för att få bostaden. Fokus är på att uppnå boendestabilitet och i andra hand på att erbjuda stöd för att hantera psykisk problematik och missbruk. De krav som ställs på klienten – förutom de krav som normalt ställs på en hyresgäst – är att minst 30 procent av klientens inkomst går till hyran och att de tar emot hembesök minst en gång per vecka. Det ställs inga krav på nykterhet eller deltagande i behandling.³⁹ Socialstyrelsen har också haft i uppdrag att utgöra ett nationellt stöd vid implementering av

³⁵ A2021/02083.

³⁶ A2022/00903.

³⁷ S2020/08834.

³⁸ S2022/03255.

³⁹ Regeringens strategi för att motverka hemlöshet 2022–2026, 2022-07-07, s. 15 och Socialstyrelsens nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende, 2019, s. 51–52 samt 135.

metoden Bostad först, i samverkan med bland andra Sveriges Kommuner och Regioner.⁴⁰ Det är numera också Socialstyrelsens rekommendation till hälso- och sjukvården och socialtjänsten att personer med missbruk eller beroende som är hemlösa ska erbjudas boendainsats såsom Bostad först. Avgörande för rekommendationen är att åtgärderna bidrar till ökad boendestabilitet, vilket också ger effekt på missbruk och beroende.⁴¹ Åtgärden bedöms ge stor effekt på boendestabiliteten och i sin tur ökad livskvalitet och minskad risk för återinsjuknande.⁴² Trots rekommendationerna arbetade endast cirka en femtedel av Sveriges kommuner enligt metoden Bostad först under 2021. Andelen har varit ungefär densamma i flera år.⁴³

Övriga nationella myndigheter

Folkhälsomyndigheten är en kunskapsmyndighet med uppdrag att främja god folkhälsa och samordna folkhälsoarbetet på nationell nivå (se förordningen [2021:248] med instruktion för Folkhälsomyndigheten). Ett av målen i regeringens samlade strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020 var att personer med missbruk eller beroende utifrån sina förutsättningar och behov skulle ha ökad tillgänglighet till vård och stöd av god kvalitet.⁴⁴ I nu gällande så kallade ANDTS-strategi 2022–2025 ingår även spel om pengar. Folkhälsomyndigheten har getts ansvaret att verka för nationell samordning på ANDTS-området.⁴⁵ Inom ramen för det ansvaret samordnar Folkhälsomyndigheten på nationell nivå SMADIT-arbetet (samverkan mot alkohol och droger i trafiken). Det är ett arbetssätt som syftar till att upptäcka och erbjuda stöd eller behandling till påverkade förare och är en samverkan mellan polis, kommun och region. Med metoden vill man även minska återfall i den typen av brott. Med arbetssättet SMADIT erbjuds personer som ertappats för ratt-, drogratt- eller sjöfylleri en vårdkontakt och stöd efter händelsen. Under förutsättning att personen tackat ja till ett SMADIT-samtal

⁴⁰ S2022/02526

⁴¹ Socialstyrelsens nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende, 2019.

⁴² Socialstyrelsens nationella riktlinjer för vård och stöd vid schizofreni och schizofreniliknande tillstånd, 2018.

⁴³ Socialstyrelsen, Individ och familjeomsorg, Lägesrapport 2022.

⁴⁴ En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken, skr. 2015/16:86.

⁴⁵ Regeringsbeslut 11 februari 2016 (S2016/01028/FST). I och med regeringens skrivelse 2021/22:213, En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken omfattas även spel om pengar. Se även myndighetens regleringsbrev för 2024.

innebär arbetssättet att polisen meddelar socialtjänsten i aktuell kommun. En socialsekreterare tar sedan kontakt med personen så snart som möjligt. Personen erbjuds fortsatt kontakt i form av upp till sex motivationssamtal. Socialtjänsten kan också lotsa personen vidare till vård och fortsatt stöd eller behandling.

Jämställdhetsmyndigheten främjar utvecklingen av förebyggande insatser mot mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution och människohandel för alla ändamål samt mot våld i samkönade relationer (se förordningen [2017:937] med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten). Myndigheten har tagit initiativ till ett råd med åtta myndighetschefer för att stärka det förebyggande och brottsbekämpande arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Jämställdhetsmyndigheten har också på eget initiativ tillsammans med länsstyrelserna skapat en myndighetsgemensam arbetsgrupp för nationell och regional samordning. Under 2024 ska myndigheten också bidra i Socialstyrelsens återfallsförebyggande arbete med våldsutövare.

Brottsoffermyndigheten främjar brottsoffers rättigheter och bidrar därmed till att förebygga upprepade utsatthet för brott. Kronofogden kan genom att bevilja skuldsanering motverka långvarig överskuld-sättning. Konsumentverket bedriver bland annat utbildningsinsatser gällande skuldsättning. Även Försäkringskassan, Skatteverket och Migrationsverket bedriver arbete som kan vara av betydelse för att förebygga återfall i brott. Andra exempel på myndigheter vars verksamheter kan ha en återfallsförebyggande effekt är Boverket, såsom genom arbetet med brottsförebyggande samhällsplanering, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd och Statens medieråd.

Sveriges Kommuner och Regioner

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är medlems- och arbetsgivarorganisation för landets kommuner och regioner. SKR:s uppgift är att ge stöd åt kommuners och regioners verksamheter. SKR arbetar aktivt och tillhandahåller stöd på flera områden av betydelse för det återfallsförebyggande arbetet. Som exempel kan nämnas att SKR tillsammans med Brå och Polismyndigheten tar fram en handbok om samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete som riktar sig till anställda inom Polismyndigheten, kommun och länsstyrelse. SKR driver

också ett nationellt så kallat samarbetsrum för de som arbetar i offentlig verksamhet med stöd till avhoppare för att främja erfarenhets- och kunskapsutbyte och samverkan mellan olika kommuner. SKR har under senare år genomfört en särskild kvinnofridssatsning i syfte att bland annat stödja kommuner och regioner att bättre förebygga våld, stödja våldsutsatta och verka för att våldsutövare ändrar beteende.⁴⁶ SKR har bland annat tagit fram relevant stödmaterial och satsningen har finansierat samordningen av regionala utvecklingsledare inom kvinnofrid, i syfte att ge stöd åt kommunerna. SKR driver ett kvinnofridsnätverk för de som arbetar med frågorna i kommun och region. SKR driver även ett socialchefsnätverk och ett nätverk för kommunalt brottsförebyggande arbete. SKR har också stöttat uppbyggnaden av regionala samverkans- och stödstrukturer (RSS) för frågor som rör socialtjänst och hälso- och sjukvård.

Civilsamhällets organisationer

Civilsamhällets organisationer gör centrala insatser i det återfallsförebyggande arbetet. Kriminalvården samarbetar med flera civilsamhällsaktörer för att främja dömas återanpassning i samhället. Kriminalvården förmedlar statsbidrag till organisationer som bedriver frigivningsförberedande verksamhet för intagna i anstalt och häkte samt stödjande insatser efter frigivningen. De organisationer som får statsbidrag bedriver till exempel besöksgrupper på anstalt, organiserar biträdande övervakare, stöttar arbetet med visionsrum, genomför hämtningar vid villkorlig frigivning, besöker häktade och stöttar klienter som vill hoppa av kriminella gäng. Bland de organisationer som Kriminalvården gav statsbidrag 2023 kan nämnas Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (RFS) som tar på sig frivilliguppdrag som lekmannaövervakare och förtroendemän, Ankarstiftelsen som bedriver motivationssamtal med grund i 12-steg, Attention som bedriver uppsökande verksamhet på anstalter för klienter med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, Flamman som genomför motiverande samtal med unga upp till 25 år med kriminell livsstil på anstalter, häkten och frivård i södra Sverige, Fryshuset som under anstaltstid och övervakning i frivård genom individuella samtal eller gruppträffar försöker motivera klienter till en livsstilsförändring, Kriminellas revansch i samhället

⁴⁶ A2021/02264.

(KRIS) som bedriver besöksverksamhet på anstalter, i häkten och vid frigivning genom studiecirklar och individuella samtal och Process Kedjan som bedriver coachning mot unga, både under och efter verkställighet av straff. RFS bedriver på vissa anstalter studiecirkeln Bättre framtid för att förbereda intagna bättre inför frigivningen. Sveriges kristna råd ansvarar och samordnar på uppdrag av Kriminalvården den andliga vården på anstalter och i häkten. Vid varje verksamhetsområde finns en nämnd för andlig vård (Nav) för vilken präster, imamer och företrädare för andra trossamfund har uppdrag. Uppdraget för en Nav-medarbetare är att möta intagnas behov av personliga samtal, ordna samtalsgrupper och gudstjänster samt att medverka i undervisning och vägledning i etiska och existentiella frågor. Närliggande uppdrag har Skyddsvärnet som utifrån upphandlat avtal bland annat tillhandahåller halvvägsboenden och stödboenden.

Det finns även aktörer som arbetar med uttalat syfte att minska brottsligheten i samhället. Ett sådant exempel är stiftelsen Tryggare Sverige, en icke-vinstdrivande tankesmedja som arbetar för att förbättra hjälpen till brottsutsatta och främja utvecklingen inom det brottsförebyggande området. För att förebygga återfall i brott mot närstående fyller landets kvinno- och tjejjourer, samordnade genom Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, en viktig funktion bland annat genom att erbjuda boendestöd för våldsutsatta. Andra exempel är riksorganisationen Brottofferjouren Sverige med lokala brottofferjourer, Unizon och telefonlinjen Välj att sluta som drivs av Manscentrum Stockholm.

Nationella kunskapscentrum m.m.

Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet och Akademiska sjukhuset har regeringens uppdrag att höja kunskapen nationellt om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. NCK driver även nationella stödtelefonlinjer och en specialistmottagning för våldsutsatta kvinnor.

Nationellt kompetenscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen i Östergötlands Län har i uppdrag att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck. Av förordning (2022:1345) om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck framgår att centrumet ska stödja och bidra till ett strategiskt,

förebyggande och kunskapsbaserat arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck på nationell, regional och lokal nivå. Centrumet ska ge stöd åt andra aktörer på området och bedriver bland annat en nationell stödtelefon för andra yrkesverksamma.

Center mot våldsbejakande extremism (CVE) är placerat inom Brå. Verksamheten syftar till att stärka och utveckla det förebyggande arbetet mot våldbejakande extremism.

Det finns ett flertal stödtelefoner som har betydelse för det återfallsförebyggande arbetet. Ett sådant exempel är stödlinjen Preventell med målsättningen att förebygga sexuellt våld för de i riskzonen. Stödlinjen drivs av ANOVA som är en del av Karolinska universitetssjukhuset och Karolinska Institutet.

Näringslivet

Bland andra Svenskt Näringsliv har lyft fram näringslivets roll och potential i det generellt brottsförebyggande arbetet på lokal nivå.⁴⁷ Näringslivet kan också fylla en viktig funktion i det specifikt återfallsförebyggande arbetet, inte minst genom att främja återintegrering i arbetslivet. Sociala företag bedrivs inom en mängd olika områden men kännetecknande är att verksamheten är ett medel för att uppnå samhällsnyttiga mål. Arbetsintegrerande sociala företag (även kallat ASF) har som övergripande mål att integrera människor som normalt har svårt att få eller behålla ett arbete i arbetsliv och samhälle. Utgångspunkten för sådan verksamhet är alltså arbetsintegrering. Sedan 2000 är Skoopi de arbetsintegrerande sociala företagens intresseorganisation. Under 2022 var 136 arbetsintegrerande sociala företag anslutna till Skoopi.⁴⁸ Som exempel kan nämnas Vägen ut!-kooperativen som erbjuder arbetsträning för bland andra de som dömts för brott. SKR har tagit fram en handbok för kommuners och regioners samverkan med sociala företag.⁴⁹ Företag kan också arbeta med socialt samhällsansvar inom ramen för vad som benämns Corporate Social Responsibility (CSR).

⁴⁷ Se bland annat rapporten Tillsammans med näringslivet mot brott, utgiven av Svenskt Näringsliv, Brå, Polismyndigheten och länsstyrelserna, 2022.

⁴⁸ Skoopi, Arbetsintegrerande sociala företag och dess samhällsnytta i Sverige, Effektrapport för 2022, s. 7.

⁴⁹ Sveriges Kommuner och Regioner, Ny väg till innovativa välfärdslösningar – En handbok om samverkan med sociala företag, 2020.

5.3.3 Regional nivå

Länsstyrelserna

Länsstyrelsen har en central roll för det brottsförebyggande arbetet på regional nivå. Enligt förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området har länsstyrelserna ansvar för den regionala samordningen av det brottsförebyggande arbetet. Av förordningen framgår även att länsstyrelserna ska stödja utvecklingen av ett kunskaps- och problembaserat lokalt och regionalt brottsförebyggande arbete, bidra till att samarbete och erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer utvecklas på lokal och regional nivå, stödja kompetensutveckling och gemensamma tvärsektoriella utbildningsinsatser, samt stödja och initiera kommunöverskridande brottsförebyggande åtgärder (2 §). Länsstyrelsernas arbete ska vara kunskapsbaserat och samordnat med den verksamhet som bedrivs av nationella myndigheter och en årlig redogörelse över arbete som bedrivits ska lämnas till Brå (3–4 §§). Inom ramen för uppgiften har det tillsatts brottsförebyggande samordnare vid länsstyrelserna. Länsstyrelserna driver tillsammans med Brå och Göteborgs universitet ett nätverk för brottsförebyggande praktiker och forskare med målsättningen att möjliggöra utbyte av kunskap mellan praktik och forskning inom det brottsförebyggande arbetet. Förordningen om regional samordning inom det brottsförebyggande området föreskriver inget särskilt ansvar för återfallsförebyggande arbete.

Andra närliggande uppgifter för länsstyrelserna är regionala samordningsuppdrag inom områdena mäns våld mot kvinnor⁵⁰ och ANDTS (se även avsnittet beträffande Folkhälsomyndigheten ovan).

Med anledning av att kommunerna numera har en lagstadgad skyldighet att arbeta brottsförebyggande har länsstyrelserna också getts i uppdrag att i samarbete med Brå utveckla ett mer samordnat, behovsanpassat och praktiktäna stöd till kommunerna i det brottsförebyggande arbetet.⁵¹

⁵⁰ Se bland annat förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor.

⁵¹ Ju2023/00475.

Hälso- och sjukvården

Regionen har det huvudsakliga ansvaret för hälso- och sjukvården enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Regionen ska verka för en god hälso- och sjukvård åt de som är bosatta eller vistas stadigvarande inom regionen (8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen). Hälso- och sjukvård ska också erbjudas andra i vissa fall (se 8 kap. 2–5 §§ hälso- och sjukvårdslagen). Ansvaret är i flera fall delat med kommunen. Kommunens ansvar att erbjuda hälso- och sjukvård är begränsad till den som efter beslut av kommunen bor i vissa boendeformer eller vistas i dagverksamhet. Regionen får till en kommun inom regionen överlåta skyldigheten att erbjuda hälso- och sjukvård i hemmet (hem-sjukvård) i ordinärt boende och i sådant särskilt boende som avses i 5 kap. 5 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453), om regionen och kommunen kommer överens om det. Överenskommelsen får inte avse ansvar för sådan hälso- och sjukvård som ges av läkare. Alla regioner och kommuner i Sverige utom Region Stockholm, undantaget Norrtälje kommun, har tecknat sådana avtal. Exakt vilka grupper man växlat ansvar för skiljer sig dock åt. Kommunerna har också visst ansvar för läkemedel och rehabilitering samt hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning. (Se 12 kap. samt 14 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen.)

Beroende av alkohol och olika former av narkotika klassas som psykiatriska sjukdomstillstånd och behandling av missbruk utgör en hälso- och sjukvårdsåtgärd. I normalfallet har personer med missbruk behov av insatser både från hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Psykisk sjukdom är också vanligt bland personer med missbruk. Bland personer som vårdas för sitt missbruk har 30–50 procent samtidigt en psykisk sjukdom. Av de med alkohol- eller narkotikamissbruk har drygt 20 procent också adhd. Omvänt gäller att missbruk är betydligt vanligare bland personer med psykisk ohälsa.⁵² Personer med samsjuklighet har ofta ett behov av samordnade insatser och behandling från flera olika huvudmän samtidigt.

Av hälso- och sjukvårdslagen framgår att regionen ska ingå överenskommelse med kommunen om samarbete i fråga om personer med psykisk funktionsnedsättning och personer med missbruk av bland annat alkohol och narkotika (16 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen).

⁵² Se Socialstyrelsens riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende, 2019, s. 56 och därifrån gjorda hänvisningar.

För patienter som har behov av åtgärder från både hälso- och sjukvården och socialtjänsten och dessa behöver samordnas ska huvudmännen tillsammans upprätta en individuell plan (16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen). Planen ska upprättas om regionen eller kommunen bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda, och om personen samtycker till det. Planen ska bland annat ange vilka insatser som behövs, vilka insatser respektive huvudman ska svara för och vem av huvudmännen som har det övergripande ansvaret för planen. Arbetet ska påbörjas utan dröjsmål. Enligt Socialstyrelsens riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende bör samordningen ske genom en särskild form av så kallad case management. Modellen går ut på att en samordnande person, så kallad case manager, utses för att aktivt samordna insatser och uppmuntra till samverkan mellan olika aktörer.⁵³

Socialstyrelsens rekommendation är att hälso- och sjukvården och socialtjänsten bör erbjuda integrerad behandlingsmetod till personer med missbruk och samtidig svår psykisk sjukdom. Det innebär att båda tillstånden behandlas samtidigt inom ramen för en psykologisk eller psykosocial behandling. Socialstyrelsens rekommendation för sådana personer är även att erbjuda case management, det vill säga en modell för att samordna vård- och stödåtgärder, genom integrerade eller samverkande multiprofessionella team.⁵⁴

5.3.4 Lokal nivå

Kommunernas övergripande ansvar

Sedan 2023 har kommunerna en lagstadgad skyldighet att arbeta aktivt och kunskapsbaserat brottsförebyggande. Syftet med lagen är att stärka kommunerna systematiska brottsförebyggande arbete. Lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete föreskriver bland annat att kommunen ska upprätta en samordningsfunktion, kartlägga brottsligheten lokalt och ta fram en lägesbild och därefter besluta om en åtgärdsplan. Brå har en kunskapsstöttande funktion vid införandet och ansvarar för den nationella samord-

⁵³ Socialstyrelsens riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende, 2019, s. 137–138.

⁵⁴ Socialstyrelsens riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende, 2019.

ningen.⁵⁵ Lagstiftningen föreskriver inget särskilt ansvar för att förebygga återfall i brott.

Redan före nuvarande lagstiftning var det vanligt förekommande med så kallade lokala brottsförebyggande råd i kommunerna och fanns under 2022 i 87 procent av landets kommuner.⁵⁶ Råden varierar i storlek från en liten grupp bestående av kommunpolis, kommunchef eller kommunalråd och en samordnare, till ett större antal deltagare och aktörer. Verksamhetens inriktning varierar dock.

Kommunerna har ett huvudansvar för bostadsförsörjningen enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Varje kommun ska med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen. Syftet med planeringen för bostadsförsörjningen är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Det finns inte någon skyldighet för kommunen att tillhandahålla bostäder för den som behöver eller en utkrävbar generell rätt till bostad för enskilda, även om det av socialtjänstlagen framgår att socialnämnden i sin verksamhet ska främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning (3 kap. 2 § andra stycket socialtjänstlagen). Se även om satsningen Bostad först i avsnittet om Socialstyrelsen ovan.

För en person som inte själv kan sköta sina angelägenheter på grund av sitt hälsotillstånd kan en god man förordnas. Om personen inte är i stånd att vårda sig eller sin egendom kan det bli aktuellt med en förvaltare. Sådana insatser beviljas av allmän domstol och reglerna finns i föräldrabalken. Insatserna får inte beviljas om personens hjälpbehov kan tillgodoses på annat mindre ingripande sätt. I varje kommun finns en överförmyndare som utövar tillsyn över förvaltares och gode mäns verksamhet.

Socialtjänsten

Enligt socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och hjälp de behöver (2 kap. 1 § socialtjänstlagen). Ansvaret gäller enligt den så kallade normaliseringsprincipen därmed även de som avtjänar eller har avtjänat en kriminalvårds-

⁵⁵ Ju2023/00472, Ju2022/00985, Ju2022/02969.

⁵⁶ Brå, Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Nuläge och utvecklingsbehov 2023, s. 17.

påföljd. I socialtjänstlagens förarbeten framhålls också normalisering som ett riktmärke för socialtjänstens olika verksamheter. Med normalisering avses här att samhällets insatser stöder enskildas strävan efter att så långt möjligt kunna vara som andra och ha det som andra, vilket samtidigt betyder rätt att vara sig själv.⁵⁷ Insatser genom kommunernas socialförvaltningar är dock subsidiära till andra biståndsformer. Kommunen ska därmed inte axla uppgifter som ankommer på till exempel Kriminalvården eller hälso- och sjukvården.

Socialtjänsten har en central roll i det återfallsförebyggande arbetet som bedrivs på lokal nivå. Det ska nämnas att ett förslag om att införa en lagstadgad skyldighet för socialnämnden att arbeta för att förebygga och motverka kriminalitet för närvarande bereds inom Regeringskansliet.⁵⁸ Socialtjänsten ansvarar redan i dagsläget för flera betydelsefulla frågor för att förebygga återfall i brott, såsom att erbjuda försörjningsstöd, boendeinsatser och stöd för att komma ifrån missbruk. För vissa grupper innehåller socialtjänstlagen särskilda bestämmelser (se kap. 5 socialtjänstlagen). Det omfattar bland annat aktivt stöd för att komma ifrån missbruk (5 kap. 9 § socialtjänstlagen) och skyldighet att lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta (5 kap. 12 § socialtjänstlagen). Socialtjänsten har också lagstadgade skyldigheter av mer direkt betydelse för att motverka återfall i brott. Socialtjänsten ska verka för att brottsoffer får adekvat stöd och hjälp, i synnerhet våldsutsatta kvinnor som kan behöva stöd och hjälp för att förändra sin situation (5 kap. 11 § socialtjänstlagen). Det finns numera också en uttrycklig skyldighet för socialtjänsten att verka för att våldsutövare förändrar sitt beteende (5 kap. 11 a § socialtjänstlagen). Samtidigt infördes en bestämmelse i sekretesslagstiftningen som möjliggör för socialtjänst såväl som hälso- och sjukvård att under vissa förutsättningar utan hinder av sekretess lämna uppgift till Polismyndigheten i syfte att förebygga allvarliga brott i nära relation (10 kap. 18 c § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).⁵⁹

Socialtjänsten har dessutom ett särskilt utpekat ansvar för unga och ska verka för trygga och goda uppväxtförhållanden samt motverka att de visats i skadliga miljöer (5 kap. 1 § socialtjänstlagen). Vidare har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för

⁵⁷ Prop. 1979/80:1 Del A s. 212 och 213.

⁵⁸ Regeringskansliets promemoria den 4 december 2023, S2023/03181. Förslagen i promemorian kompletterade betänkandet En hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47).

⁵⁹ Prop. 2020/21:163.

sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. (4 kap. 1 § socialtjänstlagen.)

Socialtjänstens ansvar för enskilda innefattar naturligtvis sådana individer som vill lämna kriminaliteten. En viktig del av socialtjänstens återfallsförebyggande arbete är att bedriva avhopparverksamheter (se för definitionen av avhoppare avsnittet om Polismyndigheten). Det är socialtjänsten som är ansvarig för insatser i avhopparverksamheten och utredningen utgår från socialtjänstlagen. Avhopparinsatser behöver pågå under upp till två år och kan omfatta skyddat boende, boende på annan ort, missbruksbehandling, arbetsmarknadsåtgärder eller hjälp att bryta kriminella tankemönster. Vissa kommuner arbetar uppsökande för att identifiera personer som kan bli aktuella som avhoppare och använder sig av särskilda metoder såsom Trefas och GVI. Flera kommuner arbetar aktivt med avhopparnätverk. Det finns dock inget lagstadgat krav för socialtjänsten att tillhandahålla en avhopparverksamhet.

Socialtjänstens arbete mot missbruk har också effekt på risken för återfall i brott. Det är normalt socialtjänsten som i första hand adresseras för personer i behov av stöd och behandling för missbruk, även om ansvaret är delat med hälso- och sjukvården. Kommunen har dock en skyldighet att ingå överenskommelse med regionen om samarbete i fråga om personer med missbruk (5 kap 9 a § socialtjänstlagen). När det gäller stödinsatser har socialtjänsten dock ett generellt ansvar. Socialtjänsten ska aktivt sörja för att den enskilde med missbruk får den hjälp och vård som behövs (5 kap. 9 § socialtjänstlagen). Genom socialtjänsten erbjuds missbruksvård i form av vistelse på behandlingshem eller genom behandlingsprogram. När det finns skäl att tvångsvårda någon på grund av missbruk ansvarar socialtjänsten för att vidta åtgärder enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Insatser enligt socialtjänstlagen bygger på frivillighet. Den enskilde måste därför vilja ha och ansöka om stöd från socialtjänsten (1 kap. 1 § socialtjänstlagen och 3 kap. 5 § socialtjänstlagen). Till socialnämndens uppgifter hör dock att informera om socialtjänsten i kommunen och genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden. I den uppsökande verksamheten ska socialnämnden upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp (3 kap. 1 och 4 §§ socialtjänstlagen).

Det finns flera bestämmelser i socialtjänstlagen som pekar ut en skyldighet för kommunen att samverka med andra berörda aktörer. Ett exempel på en särskilt samverkande funktion inom socialtjänsten är verksamheten med personliga ombud. För personer med psykisk funktionsnedsättning och betydande svårigheter att utföra aktiviteter inom olika livsområden erbjuds i 239 av landets 290 kommuner möjligheten att ansöka om ett personligt ombud.⁶⁰ Det personliga ombudet ska fungera samordnande i nödvändiga kontakter med myndigheter, hälso- och sjukvård och övriga aktörer och kan ge stöd på ett flertal olika områden, såväl beträffande vård som sysselsättning. Det personliga ombudet ska underlätta samverkan mellan olika aktörer för den enskilde. Det krävs ett omfattande stödbehov för att få stöd av ett personligt ombud. Dessutom ska de ha behov av långvariga kontakter med socialtjänsten, primärvården och den specialiserade psykiatrin, och andra myndigheter. Personer som kan komma i fråga är exempelvis de som förutom en psykisk funktionsnedsättning dessutom har ett missbruksproblem. Verksamheten är inte reglerad och det är frivilligt för kommunerna att erbjuda personliga ombud. Förutsättningarna för sådan verksamhet framgår dock av förordningen (2013:522) om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar. Socialstyrelsen har under 2023 haft i uppdrag att utvärdera systemet med personliga ombud.⁶¹ Myndigheten bedömer att det utgör en viktig verksamhet. De som har fått stöd av ett personligt ombud har bland annat fått hjälp med att förbättra sin ekonomiska situation och avvärja vräkningshot. De har också fått hjälp i kontakter med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, psykiatrin och socialtjänsten. Flera vittnar om att deras psykiska tillstånd förbättrats. Socialstyrelsen konstaterar dock också att systemet inte är jämlikt och tillgängligt eftersom det inte är obligatoriskt och att det finns brister i rättssäkerheten i och med att ett avslagsbeslut inte kan överklagas.⁶²

En annan insats som bör nämnas kort är socialtjänstens möjlighet att utse en särskild person, en så kallad kontaktperson, med uppgift att hjälpa den enskilde och hans eller hennes närmaste i personliga

⁶⁰ Socialstyrelsen, 2023, Personligt ombud till personer med psykiska funktionsnedsättningar – Kartläggning och analys av systemet med personliga ombud, s. 14.

⁶¹ S2022/03075.

⁶² Socialstyrelsen, 2023, Personligt ombud till personer med psykiska funktionsnedsättningar – Kartläggning och analys av systemet med personliga ombud.

angelägenheter, om den enskilde begär eller samtycker till det (3 kap. 6 b § första stycket socialtjänstlagen). Socialtjänsten får även utse en särskilt kvalificerad kontaktperson för den som inte fyllt 21 år och har behov av särskilt stöd och särskild vägledning för att motverka en risk för missbruk av beroendeframkallande medel, för brottslig verksamhet eller för något annat socialt nedbrytande beteende om den unge begär eller samtycker till det (3 kap. 6 b § andra stycket socialtjänstlagen). En insats i form av en kontaktperson eller en särskilt kvalificerad kontaktperson beslutas med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

6 Nordisk utblick

Enligt direktiven för uppdraget ska kommittén genomföra en internationell jämförelse och lyfta fram goda exempel på hur det återfallsförebyggande arbetet är organiserat i andra jämförbara länder. Det har särskilt angetts att det finns anledning att inhämta erfarenheter från exempelvis våra nordiska grannländer. I detta kapitel beskrivs översiktligt hur övriga nordiska länder med utgångspunkt i kriminalvården bedriver arbete för att förebygga återfall i brott. De nordiska ländernas statistik över återfall i brott berörs också. Jämförelsen har genomförts genom att verkställighetslagstiftning i de nordiska länderna har genomgått översiktligt i relevanta delar. Eftersom det praktiskt återfallsförebyggande arbetet inte nödvändigtvis framgår av lagstiftning har beskrivningar av det återfallsförebyggande arbetet också inhämtats från berörda myndigheter via relevant departement i respektive land. I den mån uppgifterna nedan inte framgår av lagstiftning är de hämtade från inkomna redogörelser.

6.1 Nordisk statistik om återfall i brott

Samtliga nordiska länder har i beskrivningen inkluderat en redovisning av inhemsk statistik över återfall i brott. Det är dock med stor svårighet som ländernas statistik låter sig jämföras. Mätningarna skiljer sig nämligen ofta åt, bland annat på grund av variationer i respektive lands lagstiftning, och mätperioderna varierar från 2 till 5 år. Någon tillförlitlig jämförelse låter sig därför inte göras.

Av tillgänglig nordisk statistik som tas fram av den norska kriminalvårdens utbildningscenter KRUS framgår dock att andelen återfall inom två år efter frigivning från ett fängelsestraff i anstalt under 2022 var 33 procent i Sverige, 31 procent i Danmark, 28 procent i Finland, 21 procent på Island och 16 procent i Norge. De senaste

åren har andelen återfall i brott varit mer eller mindre konstant i Sverige och på Island medan övriga länder redovisar en nedgång som varit särskilt markant i Norge och Finland. Det går dock inte utsluta att nedgången under 2020 kan ha ett samband med coronapandemin.¹

6.2 Norge

Den norska kriminalvården, Kriminalomsorgen, ansvarar för verkställigheten av såväl frihetsberövande straff i anstalt som icke frihetsberövande påföljder såsom elektronisk övervakning i bostaden eller samhällstjänst. Fängelsestraff kan i Norge vara antingen villkorliga eller ovillkorliga. Som alternativ till ett ovillkorligt fängelsestraff kan rätten också besluta om narkotikaprogram med domstolskontroll under 2–5 år.

I Norge regleras straffverkställigheten framför allt i den så kallade straffegjennomføringsloven.² Att straffet ska verkställas så att återfall i brott förebyggs är lagfäst i straffegjennomføringsloven. Här läggs riktlinjer för verkställighet av straff, både i och utanför anstalt. Lagstiftningen framhåller att verkställighetens innehåll ska bygga på åtgärder som kriminalvården vidtar för att främja den dömdes anpassning i samhället. Centralt för verkställigheten av straffet är rehabilitering för att förhindra återfall i ny brottslighet. Enligt 3 § ska innehållet bygga på tillgängliga åtgärder för att stödja den dömdes anpassning till samhället. Kriminalvården är skyldig att ordna så att den dömda själv kan bidra till att förebygga nya brott. Därför utgör rehabilitering i syfte att förebygga återfall i nya brott ett centralt mål vid verkställigheten av straff.

Ansvar för återintegreringen i samhället är även i Norge delat mellan kriminalvård och övriga samhällsaktörer, särskilt kommunerna. De första åren efter frigivningen är avgörande för att förebygga återfall och tillgången på nödvändiga välfärdstjänster spelar en avgörande roll. Olika åtgärder genomförs i Norge för att förebygga återfall, där behovskartläggning, finansiering av välfärdstjänster och digitalisering nämns bland de centrala initiativen. Arbetet med att återintegrera intagna i samhället påbörjas så snart som möjligt efter att verkställig-

¹ Kristoffersen, University College of Norwegian Correctional Service, Correctional Statistics of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden 2018-2020, Lilleström, 2024, s. 59–60.

² LOV-2001-05-18-21.

heten inletts. En metod benämnd BRIK används för att identifiera behov i fråga om bland annat boende, utbildning, arbete, hälsa, ekonomi, familj och sociala nätverk (bland annat för att veta vilka andra aktörer som bör involveras). En individuell plan upprättas för den dömda. Finansiering av välfärdstjänster är en betydelsefull åtgärd i det återfallsförebyggande arbetet. Den så kallade importmodellen, ett samarbete inom offentliga tjänster i kriminalvårdssystemet, är ett resultat av rättighetsprincipen och normaliseringsprincipen. Modellen innebär att den ordinarie samhällsservicen i Norge också ska ges till intagna och den främjar ett delat ansvar över sektorer och förvaltningsnivåer för att minska återfall i brott. Intagna har rätt att få tillgång till ordinarie välfärdstjänster på samma villkor som andra medborgare. Det finns ett betydligt större behov av sådana insatser bland intagna jämfört med befolkningen i övrigt, med större utmaningar kopplat till exempelvis personlighetsstörningar, ångest- och missbruksproblem och låg utbildning. Samverkan mellan kriminalvård och andra offentliga myndigheter är reglerat i 4 § straffegjennomføringsloven och ska säkerställa att intagna får de insatser de har rätt till. Digitalisering och teknisk utveckling nämns också som centralt i det återfallsförebyggande arbetet. Detta ger möjligheter till ökad tillgänglighet och minskat behov av fysisk närvaro i fängelser. Till exempel har ökad användning av elektronisk kontroll med fotboja visat sig vara mycket effektiv när det gäller återfallsfrekvens. Trots eventuella utmaningar med dessa åtgärder anses de avgörande för rehabilitering och återintegrering av intagna i samhället i Norge.

Den norska regeringen har genomfört en rad åtgärder för att stärka hälso- och omsorgsutbudet för intagna. För att stärka utbudet av kommunala vård- och omsorgstjänster och tandvård till intagna har de medel som anslås till kommuner och landskommuner med anstalter utökats. Ett viktigt led i utvecklingen är etableringen av lokal specialistpsykiatri och tvärvetenskaplig specialiserad missbruksbehandling i alla anstalter. En rikstäckande behandling för intagna som dömts för sexualbrott har också inrättats. Behandlingen är frivillig och riktar sig till intagna med störst risk för att återfalla i brott. Utöver att stärka det allmänna hälso- och sjukvårdsutbudet för intagna med missbruksproblem har även tre nya missbruksenheter etablerats inom kriminalvården.

En gradvis övergång från fängelsestraff i anstalt till full frihet är viktigt för arbetet att återanpassa intagna i samhället. Att underlätta

en positiv utveckling hos den intagne är centralt för att minska återfall. I Norge har personer som dömts till fängelse möjlighet att avsluta verkställigheten på olika sätt. Det inkluderar att delvis verkställa straffet utanför anstalt, frigivning på prov som inkluderar obligatoriska möten med kriminalvården under prøvotiden eller överföring till institutionsvård för verkställighet (avseende till exempel missbruksbehandling). Kriminalvården kan frige en intagen på prov när denne avtjänat två tredjedelar av straffet och minst 60 dagar.

För ett ovillkorligt fängelsestraff eller återstående strafftid som är högst sex månader kan verkställighet utanför anstalt med elektronisk kontroll medges. Detta görs om det är lämpligt för att säkerställa en positiv utveckling och motverka ny brottslighet. Sådan verkställighet ska inte medges om syftet med straffet eller säkerhetshänsyn talar emot det. En förutsättning för sådan verkställighet är att den dömda har en godtagbar bostad och sysselsättning. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl kan kriminalvården besluta att digital teknik ska användas för att kontrollera den dömdes identitet, geografiska position, rörelse och förbud mot droganvändning. Verkställigheten kan bland annat förenas med villkor om att genomgå behandling eller program och förbud mot att kontakta vissa angivna personer. Numera är dömda för sexualbrott undantagna möjligheten att verkställa straffet utanför anstalt med elektronisk kontroll.

År 2023 verkställde kriminalvården cirka 7 500 så kallade ovillkorliga fängelsestraff, varav cirka 40 procent fullbordades med elektronisk kontroll i frivård. Detta utgör en verkställighetsform med betydligt lägre återfallsfrekvens, jämfört med traditionella fängelsestraff. Av samtliga påföljder är återfallsfrekvensen lägst bland de som friges från att helt och hållet ha verkställt ett fängelsestraff utanför anstalt med elektronisk kontroll.

6.3 Danmark

Danmarks kriminalvård, Kriminalforsorgen, verkställer så kallade ovillkorliga fängelsestraff, inklusive livstids fängelse och förvaring, och förvandlingsstraff för böter samt ansvarar för övervakning av villkorligt dömda, när övervakning ingår i påföljden. Vid villkorlig dom med samhällstjänst ingår alltid övervakning. Verkställigheten regleras framför allt i strafffuldbyrdelsesloven.¹ Av 3 § följer att verkställighet av straff ska ske med hänsyn till säkerheten och till behovet av att hjälpa eller påverka den dömda att leva ett liv utan kriminalitet.

I det återfallsförebyggande arbetet har kriminalvården i Danmark sedan 2015 arbetat utifrån principer om risk, behov och mottaglighet där en kartläggning av den intagnes kriminogena behov är utgångspunkten för de insatser som erbjuds den intagne. Den intagnes individuella verkställighetsplan är också ett centralt verktyg i resocialiseringsarbetet och ska understödja samordnade och systematiska insatser under verkställigheten. Verkställighetsplanen följer den intagne i övergången vid frigivningen där kriminalvården har ett samordnat samarbete med landets alla kommuner för att säkerställa en sammanhållen process med nödvändigt stöd till de intagna.

Brottsförebyggande arbete i kriminalvården sker genom en bred och integrerad insats, som består av flera delar. En central del av det återfallsförebyggande arbetet under verkställigheten är att intagna sysselsätts under 37 timmar i veckan med till exempel utbildning, arbete, programverksamhet eller missbruksbehandling. Flera av kriminalvårdens brottsförebyggande program bygger också på social inlärningsteori och kognitiv beteendeteori, som anses vara de mest effektiva angreppssätten när det gäller att förebygga brott hos personer som har medel till hög risk att begå nya brott. Bland de mest framgångsrika åtgärderna i det återfallsförebyggande arbetet i Danmark ska nämnas kognitiva beteendeprogram, arbete och utbildning, missbruksbehandling och samverkan inför frigivningen. Intagnas deltagande i utbildning och arbete under tjänstgöring ska bidra till att intagna skaffar sig färdigheter och kompetenser som främjar vidareutbildning eller tillträde till arbetsmarknaden. Missbruk är en starkt kri-

¹ LBK nr 201 av 28/02/2023.

minogen faktor. Behandling mot narkotikamissbruk har således hög prioritet i det brottsförebyggande arbetet. Det finns en behandlingsgaranti i den danska kriminalvården. Alla intagna som har eller har haft ett missbruk försöker motiveras till behandling mot missbruket (se mer angående detta nedan). Kriminalvården samverkar med andra myndigheter för att säkerställa en bra frigivning och att insatserna är sammanhållna.

Av verkställighetslagstiftningen framgår att intagna har rätt till sjukvård och annan hälsohjälp. Bestämmelsen bygger på utgångspunkten att intagna i möjligaste mån ska jämföras med den övriga befolkningen (normaliseringsprincipen). Som regel behandlas de intagna av en läkare knuten till kriminalvården. Kriminalvårdens läkare fungerar i första hand som ersättare för den privatpraktiserande läkare som en medborgare normalt är knuten till. Om de intagna kräver behandling som inte kan utföras i kriminalvården, remitterar läkaren de intagna till vård hos specialist inom regionsjukvården utanför anstalten. Om läkaren anser det nödvändigt, ska de intagna läggas in på sjukhus inom regionsjukvården eller överföras till anstalt med medicinsk avdelning. I kriminalvårdens hälsopersonal ingår även psykiatriker och psykologer, varför det i viss mån finns möjlighet till psykiatrisk och psykologisk hjälp för de intagna på kriminalvårdens anstalter. Intagna som är psykiskt sjuka och i behov av sjukhusvistelse vistas inte i första hand på en vanlig kriminalvårdsanstalt. Efter frigivningen kan den tidigare intagne konsultera sin privatpraktiserande läkare, som ingår i regionsjukvården. Läkaren i fråga tar över ansvaret för den fortsatta behandlingen efter frigivningen. Eventuell behandling som påbörjas av en specialistläkare eller på sjukhus kommer inte att avbrytas på grund av frigivningen. När det gäller missbruksvård har de intagna rätt till kostnadsfri behandling mot missbruk, om inte personen i fråga bedöms olämplig eller omotiverad till behandling. Social missbruksbehandling bygger i Danmark på en importmodell innebärande att sådan behandling för frihetsberövade sköts av externa vårdgivare.

Vid frigivning säkerställer kriminalvården att behandlingen kan fortsätta i kommunal regi, med hänsyn till behandlingsgarantin. Klienter som står under övervakning av kriminalvården omfattas av samma behandlingsgaranti som andra medborgare i Danmark.

På anstalter i Danmark är det kriminalvårdens egen hälsopersonal som administrerar substitutionsbehandling. Sjukvårdspersonalen säkerställer vid frigivningen att den frihetsberövade kan fortsätta medi-

cinsk behandling som påbörjats. Därefter övergår ansvaret för behandlingen till den frigivnas läkare inom regionsjukvården.

Som en förberedelse inför frigivningen utgör utslussningsåtgärder normalt ett led i verkställigheten. En typisk process är att den intagne först beviljas övervakad frigång. Därefter, om det inte finns risk för misskötsamhet, ges gradvis mer frihet i form av frigång utan ledsagare och med någon natts övernattning utanför anstalt till regelmässig utökad frigång över helgerna. Dessutom ingår normalt i sådan utslussning en övergång från sluten till öppen anstalt. Slutligen kan också en sista del av verkställigheten ske i en så kallad utslussningsanstalt eller i egen bostad med fotboja. En delvis annan process gäller för de livstids- och förvaringsdömda.

När en intagen ska friges är det ett antal förutsättningar som behöver vara på plats, bland annat vad gäller den intagnes boende och försörjning. Kriminalvården hjälper de intagna att ansöka om bostad, ekonomiskt bistånd och liknande insatser om den intagne behöver det. Om det bedöms aktuellt görs en plan för sysselsättningen efter frigivningen eller så ingås avtal beträffande kommunal missbruksvård, familjerådgivning eller annat som är meningsfullt för den enskilde. Detta kräver ett samordnat samarbete mellan kriminalvården och den kommun som den intagne ska bo i. Därför strävar kriminalvården och kommunen efter att löpande ha möten inför frigivningen för att samordna övergången.

Under de senaste decennierna har följande initiativ genomförts i syfte att skapa en samordnad myndighetsgemensam insats gentemot personer som friges från anstalt.

- Samverkansavtal har upprättats mellan landets alla 98 kommuner och kriminalvården, vilka innehåller information om rutinerna för samarbetet och relevanta kontaktuppgifter.
- En handlingsplan för vad som kallas *god frigivning* har utarbetats.² Handlingsplanen ska tydliggöra kvalificerade rutiner för samarbetet mellan kommuner och kriminalvården kring frigivningen. Huvudsyftet är att säkerställa att berörda myndigheter i god tid före frigivningen inleder ett tvärspektoriellt samarbete som resulterar i en samordnad handlingsplan för den frigivnas utslussning och anpassning i samhället.

² Køreplan for god løsladelse.

- Det så kallade KSP-samarbetet mellan Kriminalvården, Socialtjänsten och Polisen har upprättats. Syftet med samarbetet är att skapa ramar för en samordnad insats gentemot bland annat personer som frigges från anstalt i syfte att säkerställa att dessa personer vidare hjälps på rätt sätt, samt att förhindra återfall i brott.
- Kriminalvårdens interna riktlinjer har justerats så att information om de intagna kan utbytas utan samtycke, med exempelvis kommunerna, om sådant utbyte är nödvändigt för kriminalvårdens brottsförebyggande arbete.

Om det efter villkorlig frigivning från ett fängelsestraff bedöms nödvändigt för att motverka återfall i brott kan den frigivne ställas under övervakning. Den dömda får en handledare och övervakningen består av en serie övervakningssamtal. Inom övervakningen arbetar kriminalvården med en intensiv och strukturerad övervakningsmodell, MOSAIK, som tagits fram utifrån RNR-principerna och intervju-modellen STICS. I MOSAIK går handledaren igenom en rad övningar tillsammans med den övervakade, som adresserar klientens attityd till kriminalitet, tränar upp nya sociala färdigheter och överlag ska motivera till positiv förändring och därmed minska klientens risk för återfall i brott. Hur ofta samtalen ska ske utgår från en risk- och behovsbedömning. Därutöver kan en dömd frigges villkorligt med olika villkor, om sådana bedöms nödvändiga för att minska risken för återfall i brott. Det kan till exempel gälla villkor om att genomgå behandling mot missbruk.

I Danmark har man sedan 2022 regler som innebär att frigivningar som utgångspunkt ska ske i början av veckan (måndag-onsdag) för att säkerställa att frigivna får bra möjligheter att kontakta kommunen, bank, arbetsförmedling etc. direkt efter frigivningen. Reglerna innebär även möjlighet att förskjuta frigivningen med hänsyn till helgdagar eller att vägra permission under julhelgen, nyårshelgen eller liknande högtider.

Inom kriminalvården i Danmark används fotboja i bostaden som ett alternativ till att avtjäna ett fängelsestraff i anstalt. Det är kriminalvården som avgör om ett fängelsestraff helt eller delvis kan avtjänas med fotboja i bostaden. Verkställighet med fotboja i bostaden kan ske för fängelsestraff upp till sex månader. Övervakning med fotboja i bostaden kan också genomföras som ett led i utslussningen från anstalt. Det är en förutsättning för elektronisk övervakning att

det finns ett lämpligt boende som möjliggör nödvändig övervakning och kontroll, att den dömda har sysselsättning och att andra vuxna i bostaden ger sitt samtycke till sådan verkställighet. Dessutom gäller en rad andra villkor. Den dömda får till exempel inte konsumera alkohol eller andra beroendeframkallande medel under strafftiden, ska följa ett fast aktivitetsschema och får inte lämna bostaden annat än vid bestämda tidpunkter. Under verkställigheten gör kriminalvården oanmälda kontroll- och tillsynsbesök 1–3 gånger i veckan. Sedan den 1 januari 2024 är personer som dömts för våldtäkt uteslagna från sådan verkställighet. År 2023 beviljade kriminalvården totalt 2 505 verkställigheter med fotboja och den genomsnittliga strafftiden var 53 dagar.

6.4 Finland

Kriminalvården i Finland, Brottsförhållningsmyndigheten, har till uppgift att övervaka de som dömts till villkorligt fängelsestraff och att verkställa samhällstjänst, övervakningsstraff med elektronisk kontroll, ovillkorligt fängelsestraff, förvandlingsstraff för böter och kombinationsstraff. Kriminalvården övervakar också villkorligt frigivna. Verkställighetslagstiftningen består av ett antal lagar, däribland fängelselag³, lag om verkställighet av samhällspåföljder⁴ och lag om verkställighet av kombinationsstraff⁵. Övervakad frihet regleras i lag om övervakad frihet på prov.⁶

Kriminalvårdens uppdrag är bland annat att planera verkställigheten så att de dömda kan förbättra sin förmåga att leva utan brott. Bland annat framgår av fängelselagen att målet med verkställighet av fängelsestraff är att öka de intagnas beredskap för ett liv utan brott genom att främja deras livshandling och anpassning i samhället. Även lagstiftningen som reglerar samhällspåföljderna föreskriver att verkställigheten ska främja den sociala anpassningen och öka beredskapen för ett liv utan kriminalitet. För att kunna rikta in sig på de individuella riskerna och behoven hos personer som avtjänar ett fängelse- eller samhällsstraff samarbetar kriminalvården med andra statliga och offentliga organisationer samt med frivilliga organisationer under verk-

³ 767/2005.

⁴ 400/2015.

⁵ 801/2017.

⁶ 629/2013.

ställigheten. Kriminalvården är också skyldig att se till att relevanta insatser tillhandahålls för intagna.

I syfte att ge intagna i anstalt tillgång till god hälso- och sjukvård bedrivs Enheten för hälso- och sjukvård för fångar.⁷ Enheten lyder under statliga Institutet för hälsa och välfärd. Verksamhetsområdet för Enheten för hälso- och sjukvård för fångar är landsomfattande. Enheten bedriver självständigt merparten av nödvändig primärvård, tandvård och specialiserad psykiatrisk vård för de intagna. Annan specialiserad sjukvård på avancerad nivå och akutsjukvård tas in av andra utförare.

Återgången till samhället efter avtjänande i anstalt sker gradvis genom exempelvis att intagna kan underkastas frihet på prov under övervakning högst sex månader före villkorlig frigivning eller friges villkorligt för att avtjäna återstoden av straffet i frihet. Elektronisk övervakning används i flera straff och verkställighetsformer, men längden varierar utifrån tillämplig lagstiftning. Övervakningsstraff med elektronisk kontroll medges i högst sex månader. Elektronisk övervakning används även under frihet på prov, för intagna i öppna anstalter, för intagna som placeras på rehabiliteringscenter eller har sysselsättning utanför anstalten. Elektronisk övervakning används även under den ettåriga övervakningen i ett så kallat kombinationsstraff.

6.5 Island

Den isländska kriminalvården, Fængelsismálastofnun ríkisins, ansvarar för verkställighet i anstalt (ovillkorliga fängelsestraff) och tillsyn över villkorliga påföljder. Enligt den isländska straffverkställighetslagen⁸ är ett av syftena med verkställigheten att minska risken för upprepade brott och att främja en framgångsrik återanpassning av den dömda i samhället. Ett av de viktigaste verktygen i kriminalvården har för att minska risken för upprepade brott är samhällstjänst. På Island är detta ett administrativt beslut som fattas av kriminalvården, inte av rätten. Om en person döms till fängelse i upp till 24 månader kan kriminalvården besluta att straffet ska verkställas i form av obetald samhällstjänst om det inte strider mot allmänintresset. Således kan en person avtjäna straffet utan att vara frihetsberövad och har möjlighet

⁷ Se lagen om enheten för hälso- och sjukvård för fångar (2015/1635).

⁸ På engelska Execution of Sentences Act No 15/2016.

att arbeta eller studera, delta i samhället, ta hand om sin familj etc. Kriminalvården kan bestämma att en del av samhällstjänsten ska ske i form av behandling eller utbildning. Jämfört med övrig nordisk statistik är återfallsfrekvensen efter verkställighet av samhällstjänst relativt låg på Island.

Om en person döms till mer än två års fängelse eller inte lämpar sig för samhällstjänst ska denne avtjäna straffet i fängelse. Under verkställigheten i anstalt ska kriminalvården i samarbete med den intagne upprätta en verkställighetsplan om det bedöms nödvändigt. Planen ska upprättas så snart som möjligt och ska omprövas vid behov under verkställigheten. Verktällighetsplanen ska innehålla en bedömning av den intagnes behov och en plan för vilka insatser som den intagne behöver i syfte att främja anpassningen i samhället efter frigivningen. Under verkställigheten kan en intagen beviljas permission en gång i månaden efter viss strafftid, ges möjlighet att arbeta i upp till ett år utanför anstalt eller avtjäna en del av straffet i institutionsvård om det bedöms nödvändigt för att förbereda den intagne inför frigivningen. Ansträngningar görs för att verkställigheten ska vara uppdelad i olika faser. Verktälligheten påbörjas i en sluten anstalt och målet är att så många som möjligt ska kunna flyttas till en öppen anstalt. Sedan har den intagne möjlighet att flytta till ett så kallat halvvägshus där denne kan arbeta eller studera under dagen och vara hemma med sin familj under kvällarna (upp till 18 månader). Den här typen av verkställighet är effektiv och hjälper intagna att gradvis och med stöd av kriminalvården och andra relevanta aktörer anpassa sig till ett liv i frihet.

På Island finns också möjlighet att avtjäna sista delen av strafftiden utanför anstalt genom elektronisk övervakning om straffet är 12 månader ovillkorligt fängelse eller mer. När straffet är 12 månaders ovillkorligt fängelse får avtjänande genom elektronisk övervakning ske i 60 dagar. Det utökas sedan med fem dagar för varje månad i strafftid och kan vara högst 360 dagar. Inga typer av brott är undantagna från denna form av verkställighet, men den intagne måste anses lämplig för elektronisk övervakning och ha en godtagbar bostad och sysselsättning.

På Island får unga lagöverträdare (21 år eller yngre när brottet begicks) friges efter 1/3 av straffet, de som avtjänar straff för mindre allvarlig brottslighet eller utländska intagna med beslut om utvisning efter 1/2 och andra intagna efter 2/3 av strafftiden. Efterföljande

prövotid varierar från 1–5 år. En kriminalvårdsinspektör utövar tillsyn under prövotiden, men villkoren för prövotiden varierar. Kriminalvården kan ange villkor som till exempel att genomgå behandlingsprogram, förbud mot att förtära alkohol, föreskrift om bostadsort och sysselsättning eller förbud att kontakta vissa personer (såsom att kontakt inte får tas med brottsoffer). Liknande förutsättningar gäller för prövotiden under icke frihetsberövande straff. Prövotiden varierar från 1–5 år, men bestäms i allmänhet till 2–3 år.

Det finns inget formellt samarbete mellan kriminalvården och andra aktörer, som till exempel arbetsförmedlare eller kommuner men kriminalvården försöker koppla ihop de dömda med relevanta aktörer för nödvändigt stöd.

Kriminalvården på Island fungerar på liknande sätt som i Sverige när det gäller hälso- och sjukvård för intagna i anstalt. Kriminalvården ansvarar inte för att bedriva hälso- och sjukvård och det finns därför ett självständigt team av allmänläkare och sjuksköterskor som behandlar intagna i anstalt samt remitterar dem till mer specialiserad medicinsk vård när det behövs. Den allmänna sjukvården på Island har tillgång till samma journalsystem. Information om en intagens sjukdomshistoria och behandlingar är därför lätt åtkomlig av mottagande vårdgivare, vilket underlättar övergången efter anstaltstiden. Däremot är specialiserad hälso- och sjukvård såsom missbruksbehandling eller psykiatrisk vård i många fall svårtillgänglig både under och efter anstaltstiden. Kriminalvården har inga anläggningar inom anstalterna för att behandla allvarligt psykiskt sjuka klienter och det finns inte heller någon institutionsvård för att behandla missbruk. Från 2020 finns det dock ett självständigt psykiatriskt vårdsteam med bland annat psykiatriker och psykologer för intagna i anstalt. Deras uppdrag är att ge psykiatrisk vård på vad som benämns som sekundär nivå. Tillgången till den mest avancerade psykiatriska vården för intagna med allvarliga psykiska tillstånd är låg och behandlingsmöjligheterna är begränsade. Detsamma gäller denna grupp frigivna. Det pågår dock ett arbete inom kriminalvården, sjukvården och berörda departement för att intagna med allvarliga psykiska besvär ska få bättre tillgång till sjukvård. Det bör noteras att tillgängligheten för psykiatrisk vård och missbruksbehandling generellt är låg på Island.

När det gäller missbruksbehandling finns det vårdgivare i samhället som varit villiga att prioritera behandling för de som frigges från anstalt. Intagna som fått tillgång till behandling mot opioidberoende kan fortsätta sin behandling när de frigges eftersom det finns en vårdgivare som tillhandahåller sådan behandling nationellt (sjukhuset Vogur).

7 Kommitténs bedömningar och förslag

Enligt direktiven ska kommittén analysera hur kartlagda kompetenser gemensamt kan bidra i det återfallsförebyggande arbetet. Kommittén ska också, med utgångspunkt i rådande normaliseringsprincip, lämna förslag på hur det återfallsförebyggande arbetet kan utvecklas i syfte att minska andelen återfall i brott. I detta kapitel redogörs samlat för kommitténs bedömningar och förslag. Kapitlet inleds med en beskrivning av Kriminalvårdens verksamhet. Därefter behandlas tematiskt områden där kommittén bedömer att befintliga kompetenser inte fullt ut svarar mot behoven som finns. I förekommande fall föreslås också åtgärder som väntas förbättra arbetet att förebygga återfall i brott. I de fall kommittén förordar avsteg från normaliseringsprincipen motiveras detta särskilt. I vissa delar redogör kommittén endast för iakttagna brister på området. Redogörelsen över de områden där åtgärder kan vidtas för att stärka det återfallsförebyggande arbetet syftar inte till att vara uttömmande. Kommittén har i stället koncentrerat sin inriktning till de områden där åtgärder väntas göras störst nytta.

Som redogjorts för i det inledande kapitlet används för narkotika- och alkoholberoende genomgående begreppet *missbruk* i stället för exempelvis *skadligt bruk och beroende*. Skälet är att det överensstämmer med begreppet som används i lagstiftningen för exempelvis Kriminalvårdens och socialtjänstens verksamhet.

7.1 Kriminalvårdens roll, verksamhet och förutsättningar

Bedömning: Kriminalvårdens verksamhet utgör under straffets verkställighet navet i det återfallsförebyggande arbetet. Kriminalvården bedriver ett i hög grad kvalitativt och kunskapsbaserat arbete för att förebygga återfall i brott, såväl i anstalt som i frivård. Myndigheten befinner sig dock i ett ansträngt läge som kan försvåra det kvalitativa verkställighetsarbetet. Om detta ska lindras fordras att det återfallsförebyggande uppdraget fortsatt prioriteras under den pågående expansionsfasen. Behovet av att utvärdera behandlingsverksamhetens resurseffektivitet tillgodoses genom Riksrevisionens samtidigt pågående granskning.

Ett kvalitativt verkställighetsinnehåll centralt i det återfallsförebyggande arbetet

Kriminalvården ansvarar för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet och utföra personutredningar i brottmål. Myndigheten ska verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt och att återfall i brott förebyggs. Myndigheten ska särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, narkotikamissbruk bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov. (2–3 §§ förordningen [2023:797] med instruktion för Kriminalvården.)

Kriminalvården har en central roll i det återfallsförebyggande arbetet. Myndighetens uppdrag att minska antalet återfall i brott görs framför allt genom ett kvalitativt och kunskapsbaserat verkställighetsinnehåll. Genom visionen ”Bättre ut!” är myndighetens målsättning att kriminalvårdsklienterna ska vara bättre rustade för ett liv utan kriminalitet efter verkställd påföljd. Verkställighetsinnehållet planeras utifrån internationellt vedertagna behandlingsprinciper om Risk, Behov och Mottaglighet (RBM) som innebär bland annat att klienter med förhöjd risk för återfall i brott ges mer intensiva insatser som fokuserar på klientens kriminogena behov. Metoden med det utvecklade risk- och behovsbedömningsinstrumentet RBM-B i verkställighetsplaneringen har i myndighetens egen utvärdering bedömts tillförlitlig

i förhållande till att bedöma återfallsrisk i brott.¹ Inom ramen för verkställighetsplaneringen identifieras individuella kriminogena behov som adresseras med adekvata insatser. Myndigheten arbetar med högt uppställda mål om sysselsättning (se vidare i avsnitt 7.4) och behandlingsprogram som ska minska risken att återfalla i brott, mot olika områden såsom närståendevåld eller missbruk. Sedan 2015 har Kriminalvården också arbetat med att strukturera om behandlingsprogrammen i syfte att de ska bli färre och mer enhetliga, men med en differentiering som adresserar den aktuella brottsligheten. Särskilt fokuserade behandlingsinsatser är också framtagna avseende till exempel sexualbrott. Myndigheten implementerar för närvarande en KBT-baserad samtalsmetodik på anstalt, kallad Kompetent Klientnära Arbete (KKA), som förväntas öka de strukturerade samtalen i anstaltsmiljö och ge stöd till personalen i det klientnära arbetet. Införandet av den KBT-baserade och strukturerade modellen Krimstics i frivårdsorganisationen 2014 bedöms också ha förbättrat frivårdens återfallsförebyggande arbete. Modellen bygger på ovanstående behandlingsprinciper och lär frivårdsinspektörer som arbetar med övervakning samtalsfärdigheter och terapeutiska tekniker med målet att förändra klienters prokriminella attityder.

*Verkställighetsinnehållet möter behoven på generell nivå
men förbättringar kan göras på vissa områden*

Med hänsyn till att Kriminalvårdens verkställighetsinnehåll utgör kärnan i myndighetens arbete att förebygga återfall i brott har det för kommitténs del varit en självklar utgångspunkt i uppdraget. Kriminalvården bedöms på en generell nivå genomföra ett kvalitativt och i hög grad kunskapsbaserat återfallsförebyggande arbete. Kommittén har noterat att Kriminalvården har identifierat att utmaningar i verkställighetsplaneringen är hänförliga till en för låg grad av genomförande av planerade insatser. Myndigheten har också angett att den individuella verkställighetsplanen (VSP) därför behöver förskjutas från att vara en utgångspunkt för verkställighetsinnehållet till att vara en konkret plan för genomförande av insatser, med särskilt fokus på

¹ Kriminalvården, Risk – Behov – Mottaglighet – En uppföljning av Kriminalvårdens verksamhetsidé för det återfallsförebyggande arbetet, 2021.

genomförande av insatser som adresserar kriminogena behov.² Kommittén bedömer det angeläget att Kriminalvården fortsätter att arbeta mot en realistisk och genomförbar VSP samt ökar användandet av motivationshöjande insatser för att graden av genomförda insatser också ska öka. Detta krävs för att även nå de klienter som inte är motiverade till stöd och behandling. Likaså att myndigheten fortsätter att sträva mot en tidig frigivningsplanering i samtliga fall för att bättre fånga upp vilket behov av samverkan med andra aktörer som finns i det enskilda fallet (se vidare i avsnitt 7.2.3–7.2.4). Kriminalvården har i utredningen också lyft att det finns särskilda utmaningar i det återfallsförebyggande arbetet i relation till de klienter som avtjänar korta fängelsestraff eftersom de inte hinner tillgodogöra sig ett adekvat verkställighetsinnehåll. Det är inte heller ovanligt att merparten av den korta strafftiden avtjänas i häkte. Det bedöms angeläget att myndigheten fortsätter att arbeta för att nå denna grupp som i högst grad återfaller i brott.

Det finns därutöver vissa av kommittén uppmärksammande frågetecken kring huruvida insatser fördelas tillräckligt resurseffektivt inom Kriminalvården. Exempelvis har myndigheten i en egen utvärdering betonat att ett omfattande behov av insatser inte är synonymt med många insatser, utan att kunna planera adekvata insatser av rätt intensitet.³ Detta tyder på att insatser möjligen planeras slentrianmässigt för högriskklinter, vilket inte är resurseffektivt. Det risk- och behovsbedömningsinstrument som används tar inte heller hänsyn till förväntad prognos, det vill säga om det över huvud taget är möjligt att påverka klienten i det enskilda fallet eller om påverkan i praktiken är försumbar. Kommittén ser att en sådan avvägning också behöver göras för att resurseffektivt fördela insatser och sätta in dem mot de klienter där de gör störst skillnad i det återfallsförebyggande arbetet. Därutöver finns ett behov av att bättre kunna utvärdera behandlingsverksamheten utifrån effekten på återfall i brott. Riksrevisionen har under utredningstiden genomfört en granskning av Kriminalvårdens behandlingsverksamhet, med syftet att svara på om Kriminalvården bedriver sin behandlingsverksamhet på ett effektivt sätt för att nå målet om att klienterna ska återanpassas till ett liv utan

² Kriminalvården, Risk – Behov – Mottaglighet – En uppföljning av Kriminalvårdens verksamhetsidé för det återfallsförebyggande arbetet, 2021.

³ Kriminalvården, Risk – Behov – Mottaglighet – En uppföljning av Kriminalvårdens verksamhetsidé för det återfallsförebyggande arbetet, 2021.

kriminalitet.⁴ Kommittén anser att behovet av att utvärdera Kriminalvårdens behandlingsverksamhet får anses tillgodosett genom Riksrevisionens granskning och har av denna anledning avstått från en vidare granskning av behandlingsverksamheten. Med hänsyn till att Riksrevisionens rapport publicerats i slutet av utredningstiden har kommittén inte haft förutsättningar att närmare analysera och ta ställning till rapportens innehåll.

Det återfallsförebyggande arbetet behöver prioriteras under expansionsfasen

Kommittén kan också konstatera att Kriminalvården för närvarande befinner sig i ett ansträngt läge. Myndigheten utmanas sedan ett antal år tillbaka av ett ökande tillflöde av klienter i både häkte, anstalt och frivård i kombination med längre häktes- och verkställighetstider. Myndigheten står också inför stora förändringar vad gäller kapacitetsökning för att framöver kunna möta ett ytterligare ökat klientinflöde, inte minst på grund av Tidöavtalets aviserade straffrättsliga reformer. Myndigheten kommer under en tid framöver fortsatt att expandera kraftigt. Utbyggnaden kommer att fortsätta utmana Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete, bland annat möjligheterna att erbjuda arbete och utbildning till intagna i anstalt eftersom detta kräver tillgång till lämpliga lokaler och kvalificerad personal, till exempel lärare. Detta försvåras av överbeläggningen. Kriminalvården har redan i dag svårt att nå sitt mål om minst 85 procent sysselsättningsgrad för intagna i anstalt.⁵ Kriminalvården har trots ändrade förutsättningar givet det ansträngda läget bedömt att det generella verksamhetsinnehållet har kunnat upprätthållas på en rimlig nivå under 2023. Det återfallsförebyggande arbetet som genomfördes var av liknande kvalitet som året innan, men det blev allt svårare att hinna med i takt med klientökningen.⁶ Om utmaningarna med expansionen ska lindras krävs att det återfallsförebyggande uppdraget fortsatt prioriteras. Åtgärder som i det följande föreslås av kommittén kan i ett första

⁴ Se Riksrevisionens rapport, Verktyg för förändring – Kriminalvårdens behandlingsverksamhet, RiR 2024:13, publiceringsdatum den 11 juni 2024.

⁵ Sysselsättningsgraden var i genomsnitt 75 procent under 2023, vilket var samma nivå som under 2022, se Kriminalvårdens årsredovisning 2023. Det har länge funnits större efterfrågan på sysselsättning än platser i kriminalvårdsanstalterna, se till exempel Brå, Arbete, utbildning och behandling i svenska anstalter. En studie om intagnas sysselsättning, 2015:20.

⁶ Kriminalvårdens årsredovisning 2023.

skede vara betungande för Kriminalvården, men bedöms i ett längre perspektiv ge större vinster i det återfallsförebyggande arbetet. Åtgärderna bedöms därför i förlängningen underlätta för Kriminalvårdens verksamhet. Mot denna samlade bakgrund har dock den primära tyngdpunkten i kommitténs arbete varit att undersöka hur andra samhällsaktörer än Kriminalvården bättre kan bidra i det återfallsförebyggande arbetet.

*Andlig vård kan verka återfallsförebyggande
och bör fortsatt prioriteras*

Inom svensk kriminalvård finns sammanlagt cirka 180 präster, pastorer och diakoner samt imamer och företrädare för andra trosamfund. Dessa kallas Nav-medarbetare. Nav står för Nämnden för andlig vård och är ett begrepp som används i Kriminalvården.⁷ Nav-medarbetarna har i uppgift att möta de intagnas behov av personliga samtal, att anordna gudstjänster och att erbjuda samtalsgrupper samt att medverka i undervisning och vägledning i etiska och existentiella frågor. Det ligger också i deras uppdrag att stödja häktade och intagna att få träffa företrädare för sin tro och religion.

Nav har inte till syfte att verka återfallsförebyggande utan verkar för att tillgodose en grundläggande rättighet för den enskilde att utöva sin andliga tro. Det finns starka skäl att låta den ordningen kvarstå bland annat för att ytterligare uppdrag skulle riskera att påverka det ofta starka förtroendet som Nav-medarbetarna åtnjuter bland kriminalvårdens intagna.

Det är emellertid kommitténs bedömning att Nav-medarbetarnas arbete också kan ha en återfallsförebyggande effekt. Åtskilliga före detta intagna och medarbetare vid Kriminalvården vittnar om detta. Det finns också ett samband mellan psykisk hälsa och möjligheten att tillgodogöra sig Kriminalvårdens behandlingsprogram.⁸ Ur utredningens perspektiv finns det därför skäl att understryka vikten av en väl fungerande Nav-verksamhet med tillräckliga personalresurser och praktiska förutsättningar såsom adekvata lokaler. Det kan finnas skäl att göra en särskild översyn av verksamheten och dess förutsätt-

⁷ Sveriges kristna råd tillhandahåller andlig vård på uppdrag av Kriminalvården.

⁸ Riksrevisionens rapport, Verktyg för förändring – Kriminalvårdens behandlingsverksamhet, RiR 2024:13, s. 51 ff.

ningar för att säkerställa en välfungerande Nav-verksamhet när beläggningen hos kriminalvården ökar kraftigt.

7.2 Samordningen av insatser för de dömda som avtjänar påföljd inom Kriminalvården

7.2.1 Väl fungerande samverkan är centralt för ett framgångsrikt återfallsförebyggande arbete

Bedömning: Kriminalvården har inte i uppdrag att ensamt tillgodose kriminalvårdsklienternas behov på samtliga områden. För ett välfungerande återfallsförebyggande arbete är det därför nödvändigt att Kriminalvården och andra samhällsaktörer effektivt och målinriktat samordnar sina insatser.

Ansvar kan inte ensamt vila på Kriminalvården

Tiden då en person verkställer ett straff, såväl i anstalt som i frivård, innebär en unik möjlighet för samhället att agera och sätta in de åtgärder som krävs för att rusta klienten för ett liv utan kriminalitet. Det är dock en självklar utgångspunkt att det återfallsförebyggande ansvaret inte ensidigt ska vila på Kriminalvården. Kommuner, regioner, andra offentliga myndigheter, civilsamhället och privata aktörer kan effektivt bidra till en dömd persons återanpassning i samhället. En välfungerande samverkan mellan samhällsaktörer är en central del i ett brottsförebyggande arbete.⁹ En person som vill lämna en pågående kriminell livsstil har dessutom ofta ett stort behov av olika stöd- och vårdinsatser. För att kunna erbjuda ett professionellt och effektivt återfallsförebyggande stöd krävs att flera olika kompetenser, i form av olika samhällsaktörer, samordnar sig i ett välkoordinerat stöd. Dessutom innebär den rådande normaliseringsprincipen att personer som avtjänar straff i Kriminalvården har en rätt till stöd från samhället likt andra personer. Detta är vägledande för ansvarsfördelningen. Därutöver ska betonas att Kriminalvårdens ansvar endast gäller under den tid som påföljden verkställs, medan behoven ofta

⁹ Detta uttalas bl.a. i regeringens brottsförebyggande strategi Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet (skr. 2023/24:68).

sträcker sig över betydligt längre tid. Inte minst medför övergången från ett frihetsberövande straff till ett liv i frihet särskilda svårigheter som behöver överbryggas. Inte sällan försvåras övergången också av att klienten i normalfallet byter geografisk hemvist. Tiden efter frigivning från ett fängelsestraff är en särskilt kritisk tidperiod ur ett återfallsperspektiv. De flesta återfallen i brott sker under den första tiden efter frigivning (se utförlig redovisning i avsnitt 4.5).

Svårigheterna att få till en effektiv och välfungerande samverkan i det återfallsförebyggande arbetet har varit kända under lång tid. Detta har också beskrivits i ett flertal rapporter.¹⁰ Det konstateras att flera av de brister i det återfallsförebyggande arbetet som dessa utmaningar för med sig fortfarande består. Det antas till stor del bero på de inneboende utmaningar som följer av det delade ansvaret mellan Kriminalvården och andra ordinarie samhällsaktörer. Det är mycket angeläget att de samhällsaktörer som behöver samordna sig ges förutsättningar att göra det på ett effektivt och målinriktat sätt, bland annat genom ett tydligt utpekat ansvar. Det måste också säkerställas att arbetet påbörjas i tillräckligt god tid, med tyngdpunkten tidigt under verkställigheten.

Behov av stöd på flera olika levnadsområden

Utmärkande för kriminalvårdsklienterna är att de oftare än andra har behov av stöd på många olika levnadsområden. De har i större utsträckning än andra problem knutna till missbruk, psykiatriska tillstånd, låg arbetsmarknadsanknytning och utbildningsnivå och instabilt boende.¹¹ Detta är faktorer som dessutom anses kriminalitetsdrivande. En person som vill lämna en kriminell livsstil har därför ofta behov av flera stöd- och vårdinsatser. Det är därför mycket vanligt att det finns behov av att samordna insatser från olika huvudmän för en kriminalvårdsklient. Kriminalvården har en lagstadgad och omfattande skyldighet att identifiera klientens behovsområden och att initiera samverkan med andra aktörer om det behövs en samordning av insatser kring klienten. Detta framgår bland annat av 26 kap. 14 § och 28 kap. 6 § brottsbalken, 1 kap. 5 § tredje stycket fängelselagen

¹⁰ Riksrevisionen, Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre? RiR 2015:4, Inslussningsutredningen, Inslussning – En idéskiss, 2017 och Brå, Samverka för att förebygga återfall i brott, del 4. Bakgrundsmaterial, 2020.

¹¹ Kriminalvården, Klientkartläggning 2013, 2014.

(2010:610), 7 § fängelseförordningen (2010:2010) samt 5 kap. 3 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder. Insatsplaneringen bör påbörjas tidigt och insatserna präglas av en helhets-syn, uthållighet och kontinuitet. Insatserna behöver utgå från de individuella förutsättningarna. Vidare måste insatserna göras i rätt ordning och ha ett långsiktigt perspektiv.¹² Det är också centralt att insatser görs i rätt tid för att ha effekt. Forskningen visar också att insatser mot flera problemområden är mer effektiva än isolerade insatser mot ett problemområde. En mjuk övergång från ett frihetsberövande straff, där antalet riskfaktorer i god tid har adresserats, skapar därför bättre förutsättningar för klienten att leva ett ordnat liv utan kriminalitet efter frigivningen. Om behövligt stöd och kontroll finns under denna kritiska tid förväntas det ge effekt på risken att återfalla i brott. Det är därför av yttersta vikt att det stöd klienten behöver finns på plats redan i tid till frigivningen. Det ställer i sin tur krav på att Kriminalvårdens och andra samhällsaktörers planering inför frigivningen görs i tillräckligt god tid. Kraven gäller i hög grad även för de som dömts till en frivårdspåföljd så att de insatser som behövs tillsammans med övervakningen utgör ett samlat stöd när påföljden börjar verkställas. Brottsförebyggande rådet (Brå) har bland annat i rapporten *Samverka för att motverka återfall i brott* samlat redovisat vad forskningen visar är effektivt i ett återfallsförebyggande arbete.¹³

Tvingande inslag och permanenta åtgärder bör prioriteras

Kommittén har noterat att åtgärder i det återfallsförebyggande arbetet ofta består av tillfälliga uppdrag eller satsningar i kontrast till permanenta åtgärder genom lagstiftning. Erfarenheten visar att sådana åtgärder tenderar att prioriteras ner när uppdraget är slut och andra uppdrag ska genomföras i verksamheten. Kommittén ser också att det är vanligt att nya strukturer och arbetsmodeller införs, snarare än att lösningar utgår från befintliga system. Enligt vårt perspektiv medför det en tydlig risk för att arbete med samma målsättning bedrivs parallellt. Effektivitetsförlusterna med en sådan ordning är uppenbara. Det blir också svårare för en enskild att navigera i vilka insatser som kan bli aktuella och det kan också föra med sig onödiga trösklar,

¹² Riksrevisionen, Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre? RiR 2015:4, s. 18–19.

¹³ Brå, *Samverka för att förebygga återfall i brott*, del 4. Bakgrundsmaterial, 2020, s. 9–13.

såsom att klienten behöver kvalificera sig för att få del av en viss insats. Framför allt medför det att samhället inte framstår som den enade kraft som så väl behövs i det brottsförebyggande arbetet. Kommittén ser därför ett behov av att åtgärder som föreslås är långsiktiga, hållbara och i huvudsak utgår från befintliga, fungerande strukturer. Kommittén noterar också att frivillig samverkan ofta är resurskrävande, riskerar att prioriteras ned och faller ojämlikt ut över landet. Kommitténs bedömning är därför att tvingande samverkan har betydligt bättre förutsättningar att bli effektiv och likvärdig över landet. Åtgärder som leder till att samverkan blir tvingande för involverade aktörer är därför ofta befogade, även om de är kostnadsdrivande.

Särskilt om möjligheten att ordna id-handling under tiden i anstalt

I dag förekommer att kriminalvårdsklienter friges från anstalt utan giltig id-handling. Utan en sådan försvåras vissa myndighetskontakter och åtgärder som kan vara viktiga ur återfallssynpunkt. I praktiken kan det försena möjligheterna att ordna bostad, sysselsättning och annat som fungerar som viktiga skyddsfaktorer för att minska risken att återfalla i brott.

Skälen till att en klient friges utan id-handling kan vara flera. I vissa fall kan Kriminalvården bedöma att en klient inte bör ha en resehandling från polisen utan förordar en id-handling från Skatteverket för att klienten inte ska kunna resa utomlands under exempelvis en övervakning.

För att Skatteverket ska utfärda en id-handling krävs att klienten fysiskt besöker ett av myndighetens kontor.¹⁴ Det är ibland praktiskt eller av säkerhetsskäl svårt att under anstaltstiden ordna ett sådant besök hos Skatteverket.

Eftersom en klients identitet redan är säkerställd när denne är intagen på kriminalvårdsanstalt finns det skäl att ge Kriminalvården och Skatteverket i uppdrag att utreda en säker möjlighet att utfärda id-handling, som inte utgör en resehandling, utan att den intagne behöver lämna kriminalvårdsanstalten.

¹⁴ Se 3 § förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

7.2.2 Samordningen runt en kriminalvårdsklient i anstalt har förbättrats men vissa hinder återstår

Bedömning: Inslussningsmodellen, som togs fram för att tidigare-lägga Kriminalvårdens frigivningsplanering och förbättra samverkan med andra aktörer, har gett resultat där den har använts. Modellen har dock kommit få till del och överbryggar inte samtliga samverkanshinder. Det är tydligt att Kriminalvården behöver ges förutsättningar att begära andra aktörers medverkan i verkställighetsplaneringen.

Inslussningsmodellen har förbättrat samverkan

Mot bakgrund av behovet att bättre samordna insatser från olika aktörer vid frigivningen från ett fängelsestraff togs inslussningsmodellen¹⁵ fram. Modellen syftar till att skapa en bättre och mer välkoordinerad övergång till ett liv i frihet. Den innebär i korthet att Kriminalvårdens planering inför frigivningen påbörjas betydligt tidigare och att Kriminalvården genom gemensamma möten samordnar de aktörer som behövs för att tillgodose klientens individuella behov. Samordningen fortsätter sedan hos frivården efter frigivningen. Behandling eller utbildning som påbörjats i anstalt ska följas upp. Målsättningen är att det i tid ska finnas en tydlig plan för hur tiden efter frigivningen ska se ut och att glappet som kan uppstå mellan anstalt och frihet därmed täpps till. Kontakten med klienten avslutas när övervakningen avslutas, men det säkerställs att insatserna fortgår om de fortfarande behövs. Inslussning riktar sig till klienter med omfattande stödbehov och med medel eller hög risk för återfall i brott.

Kriminalvården införde försöksverksamhet med inslussningsmodellen vid tre frivårdskontor under 2019–2020 (Ju2018/02430). Brå utvärderade försöksverksamheten med inslussningsgrupper, men har angett att det inte gick att bedöma om modellen har minskat klienters risk för återfall i brott på grund av få deltagande.¹⁶ Kriminalvården har därefter getts i uppdrag (Ju2021/03980) att sprida modellen i verksamheten. Uppdraget slutredovisades under 2022.

¹⁵ Genom Inslussningsutredningen (Ju 2016:E).

¹⁶ Brå, Samordnade insatser för klienter med villkorlig frigivning – utvärdering av kriminalvårdens försöksverksamhet med inslussningsgrupper, rapport 2020:15.

Av slutredovisningen av uppdraget framgår att modellen har förbättrat både planeringen inför frigivning och samverkan med andra aktörer. Bland annat har betydligt fler ingångna samverkansöverenskommelser ingåtts och antalet samverkansaktörer ökat. Modellen har också fått effekten av bättre samverkan med andra aktörer för skyddstillsynsdömda. Kriminalvården har i slutredovisningen uttalat att inslussningsmodellen ska fortsätta spridas och att ambitionen är att inslussning ska vara basnivån för klienters frigivningsplanering och för extern samverkan för klienter med medel eller hög risk för återfall i brott. Inslussningsmodellen bedöms av involverade aktörer som alltigenom positiv och bidragande till att bättre möta klientens behov av insatser i tid. Det ska nämnas att extern samverkan också var ett prioriterat område för regional/lokal nivå enligt myndighetens verksamhetsplanering 2022/2023 och även i fokus i Kriminalvårdens uppdrag med stöd till avhoppare och fortsatt spridning av strategin Sluta skjut/GVI (Group Violence Intervention) till fler orter. Inslussningsuppdraget samordnades med de andra uppdragen.¹⁷

Modellen löser inte ut alla samverkanshinder och har kommit få till del

Av utvärderingen och uppföljningen framgår att det trots detta endast är ett förhållandevis litet antal klienter som har fått insatser genom modellen under åren. Genom försöksverksamheten med inslussning fick 27 klienter insatser. Vid slutredovisningen av uppdraget 2022 var 146 klienter involverade i inslussningsmodellen. Enligt uppgift från Kriminalvården har inslussningsmodellen under 2023 implementerats i samtliga av Kriminalvårdens regioner, men inte i samtliga kommuner. I stället har de kommuner där flest klienter har hemvist prioriterats. Det framgår inte av Kriminalvårdens årsredovisning hur många klienter som under 2023 ingick i inslussningsmodellen. Det finns därför kvarstående frågor om hur väl modellen har implementerats i praktiken. Detta har också anmärkts av Brå genom utredningsarbetet.

Kriminalvården har också nämnt ett antal utmaningar med arbets sättet i inslussningsmodellen.¹⁸ Arbetet är initialt resurskrävande och

¹⁷ Kriminalvården, Att sprida och bredda inslussning i Kriminalvården – Slutrapportering till Justitiedepartementet, dnr 2021-10088, 2022.

¹⁸ Se bl.a. slutsatser i rapporten Kriminalvården, Att sprida och bredda inslussning i Kriminalvården – Slutrapportering till Justitiedepartementet, dnr 2021-10088, 2022.

behöver få ta tid och resurser i anspråk för att fungera väl. Frivårdsorganisationen har också under senare år belastats av implementering av ny lagstiftning såsom ungdomsövervakning och utökade kontroll- och stödmöjligheter för villkorligt frigivna och skyddstillsynsdömda. Därtill kommer att den kapacitetsökning som Kriminalvården måste göra på grund av ökade klientinflöden även gäller frivården. Samtidigt är personalomsättningen inom myndigheten hög med en obalans mellan nyrekryterad och erfaren personal. Detta är omständigheter som försvårar arbetet med inslussningsmodellen. Även om inslussningsmodellen redan nu har inneburit ökad samverkan har Kriminalvården uppgett att det alltjämt kan vara en utmaning att få med sig de aktörer som behövs i samverkan. Skälet uppges bland annat vara skillnader i uppdrag och arbetsprocesser. Kriminalvårdens uppdrag att verkställa straffrättsliga påföljder är till exempel svårför- enligt med hälso- och sjukvårdens eller socialtjänstens utgångspunkt i frivillighet. Det anses finnas en särskild utmaning i samverkan med aktörer inom hälso- och sjukvården, med hänsyn till bland annat remissförfarandena. Det finns inte per automatik en vårdmottagare i hemregionen som tar över befintlig vård och det finns därför en påtaglig risk att det uppstår ett glapp i vård som påbörjats under frihetsberövandet. Kriminalvården, liksom Statens institutionsstyrelse (SiS), har därför efterfrågat en möjlighet att vid behov kunna initiera en så kallad individuell plan (även benämnd SIP) som i dag endast kan initieras av region och kommun. Det finns en lagstadgad skyldighet att utforma sådana planer för patienter som kräver samordnade insatser inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten (se 16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen [2017:30] och 2 kap. 7 § socialtjänstlagen [2001:453]). Inslussning har hittills möjliggjorts genom frivilliga överenskommelser mellan Kriminalvården och andra aktörer. Kriminalvården har också framhållit att samverkan mellan Kriminalvården och socialtjänsten inom ramen för påföljden ungdomsövervakning enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning fungerar mycket väl. Barn och unga är förvisso en särskilt prioriterad grupp för socialtjänsten enligt socialtjänstlagen. En del av förklaringen bör dock vara att samverkansskyldigheten i det fallet är tydligt utformad i lag. Detta bedöms som angetts ovan skapa betydligt bättre förutsättningar för en fungerande och effektiv samverkan än frivilliga överenskommelser.

Fungerande modell men kompletterande åtgärder krävs

Kommitténs uppfattning är att inslussningsmodellen framstår som en fungerande modell för att säkerställa att klientens behov möts i tid och förbättra för klientens återanpassning efter verkställt straff. Det är samtidigt tydligt att inslussningsmodellen inte överbryggat samtliga utmaningar som Kriminalvårdens behov av samverkan med andra aktörer för med sig. Kommittén bedömer att Kriminalvården behöver ges bättre förutsättningar att involvera de aktörer som behövs tidigt i verkställighetsplaneringen och att det i första hand bör ske i form av tvingande lagstiftning.

Behovet av stödperson kan tillgodoses genom ordinarie insatser men god kännedom inom Kriminalvården och socialtjänsten krävs

Både experter och civilsamhällets organisationer har återkommande under utredningsarbetet lyft att många kriminalvårdsklienter har ett behov av en samordnande funktion för att förmå vidta de åtgärder som krävs för ett ordnat liv utan kriminalitet. Det kan vara fråga om en stödperson eller lots som kan bistå med att ordna sådant av praktisk natur, till exempel legitimation och bankkonto, eller att ansöka om insatser hos andra myndigheter. Redan i dag finns exempel på ordinarie insatser som kan fylla en sådan funktion för kriminalvårdsklienten. Som exempel på sådana insatser kan nämnas god man, personligt ombud eller kontaktperson. Personer som på grund av sitt hälsotillstånd eller liknande har ett tydligt hjälpbehov som inte kan tillgodoses på annat sätt kan ansöka om att en god man ska förordnas (11 kap. 4 § föräldrabalken [1949:381]). En god man kan utses för att säkerställa att ekonomin sköts, hantera personens myndighetskontakter eller se till att personen i övrigt får den hjälp denne har rätt till. Socialnämnden är också skyldig att anmäla till överförmyndaren om den finner att en god man bör förordnas för någon (5 kap. 3 § socialtjänstförordningen [2001:937]). Samma skyldighet ankommer på hälso- och sjukvården (4 kap. 3 § 3 hälso- och sjukvårdsförordningen [2017:80]). För vuxna med en kvalificerad psykisk funktionsnedsättning är det i de flesta kommuner möjligt att ansöka om ett personligt ombud som kan ge ett omfattande samordnande stöd åt den enskilde. Insatsen är inte lagreglerad, men tillämpningsområdet framgår av förordningen (2013:522) om statsbidrag till kommuner

som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar.¹⁹ Personer som behöver bryta isolering och få hjälp i personliga angelägenheter kan hos socialtjänsten ansöka om en kontaktperson (3 kap. 6 b § socialtjänstlagen). Inom vården finns möjlighet att vid vissa allvarliga tillstånd som kräver omfattande vård få en vårdsamordnare, så kallad case manager. Därtill har Kriminalvården möjlighet att förordna en biträdande övervakare för den dömda under övervakningen (26 kap. 13 § brottsbalken). Uppdraget kan utformas så att den biträdande övervakaren i praktiken utgör en stödperson för den dömda (se avsnitt 7.7.3–7.7.4). För de klienter som kommer i fråga för inslussningsmodellen får handläggaren i frivården normalt en sådan samordnande roll. Kommitténs bedömning är därför att kriminalvårdsklienternas behov av samordnande stöttning i stor utsträckning kan tillgodoses genom tillgång till samhällets befintliga insatser. Användandet av fungerande, befintliga strukturer har varit en utgångspunkt för kommittén. Det är dock centralt att sådana insatser uppfattas som tillgängliga även för kriminalvårdsklienter. Att så sker i praktiken åligger framför allt Kriminalvården i samarbete med socialtjänsten. Det är därför av stor vikt att Kriminalvården, inte sällan i frivårdsorganisationen, har god kännedom om de insatser som finns och när de kan vara aktuella för en kriminalvårdsklient. Detta kommenteras vidare nedan.

7.2.3 Inslussningsmodellen ska växlas upp

Förslag: Regeringen ska ge Kriminalvården i förnyat uppdrag att fortsätta införandet och utvecklandet av arbetsmodellen inslussning i verksamheten för att insatser i modellen ska nå ut till fler klienter.

Brå ska samtidigt ges i uppdrag att utvärdera modellen. Utvärderingen ska göras i förhållande till hur väl insatser har samordnats i tid till frigivning men också i förhållande till effekten på återfall i brott.

¹⁹ Systemet med personliga ombud utvärderades nyligen av Socialstyrelsen på uppdrag av regeringen, S2922/03075 (delvis). År 2022 erbjöd 83 procent av kommunerna sådan verksamhet enligt Socialstyrelsen, se Socialstyrelsen, Personligt ombud till personer med psykiska funktionsnedsättningar – kartläggning och analys av systemet med personliga ombud, 2023.

Ändamålsenligt att fortsätta införandet men effekten på återfall i brott behöver utvärderas

Bedömningen är att inslussningsmodellen bidrar till en bättre återanpassning för klienten genom tidiga och samordnade insatser från samtliga involverade samhällsaktörer. Det bedöms därför ändamålsenligt och resurseffektivt att arbetet med att införa och utveckla inslussningsmodellen inom Kriminalvården fortsätter. Myndighetens ambition är att inslussning ska vara basnivån för klienters frigivningsplanering och för extern samverkan för klienter med medel eller hög risk för återfall i brott. Kommittén ser ett behov av att Kriminalvården ges förutsättningar att intensifiera detta arbete genom ett förnyat regeringsuppdrag. Det behöver däremot förenas med en nogsam uppföljning och utvärdering, i synnerhet i förhållande till effekten på återfall i brott. Detta görs lämpligen av Brå. Kommittén konstaterar att det nu bör finnas förutsättningar för en utvärdering av modellen som tar sikte på effekten på återfall i brott. Det är enligt kommittén också viktigt att klienterna som ingått i arbetsmodellen följs upp utifrån vissa givna resultatmått, att det sker löpande inom Kriminalvården och att det för ändamålet finns en sådan struktur i myndigheten.

Kapacitet för externa möten behöver säkerställas

Brå har tidigare påpekat att det kan vara nödvändigt för Kriminalvården att genomföra en inventering av tillgängliga resurser, inte minst digitala resurser. Kommittén instämmer i den bedömningen och ser att behovet av en sådan inventering kvarstår om inslussningsmodellen ska få fullt genomslag i verksamheten. Detta bör inte minst vara en viktig aspekt under den kapacitetsökning som Kriminalvården för närvarande genomgår. Enligt kommittén behöver det ingå i uppdraget att Kriminalvården säkerställer att det finns tillräckligt med rum eller enskilda utrymmen för digitala möten och därtill knuten personal i samband med att fler klienter ska involveras i arbetsmodellen och arbetet ska kunna genomföras som avsett. Det ska dock framhållas att detta bör göras så resurseffektivt som möjligt och att de enklaste medel används när det är möjligt. Ett digitalt möte behöver exempelvis inte i samtliga fall innebära ett videomöte. Kriminalvården behöver också säkerställa att anstalterna är tillräckligt tillgängliga, bland

annat med tydliga kontaktvägar, för de externa aktörer som behöver komma i kontakt med klienter som ingår i inslussningsmodellen. För de säkerhetsaspekter som kan uppkomma i relation till detta arbete, se avsnittet nedan.

Det ankommer också på Kriminalvården att genom riktlinjer eller andra styrmedel säkerställa att frigivningsplaneringen inom myndigheten initieras i den tid som krävs för att modellen ska få avsett genomslag.

7.2.4 Kriminalvården ska ges förutsättningar att begära andra aktörers medverkan i tidig frigivningsplanering

Förslag: Kriminalvården ska ges möjlighet att kalla andra aktörer till en samordnad planering varvid Kriminalvården tillsammans med berörda aktörer ska upprätta en individuell plan. Detta ska gälla för klienter såväl i anstalt som i frivård.

Kriminalvården ska ges i uppdrag att, tillsammans med Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner, ta fram riktlinjer för när sådan samordnad planering ska ske och i samråd med Myndigheten för digital förvaltning ta fram riktlinjer för hur digitala planeringsmöten med externa aktörer kan genomföras på ett säkert sätt i Kriminalvården.

Vissa samverkanshinder överbryggas inte genom inslussningsmodellen

Arbete i inslussningsmodellen förbättrar Kriminalvårdens förutsättningar för en effektiv samverkan med andra aktörer. Som redogjorts för visar den uppföljning som Kriminalvården har gjort att modellen hittills lett till ett större antal samverkansöverenskommelser med regioner, kommuner och andra aktörer och att aktörerna i ökad utsträckning involverats i frigivningsplaneringen.

Samtidigt har Kriminalvården angett att en del av de hinder mot effektiv samverkan som modellen syftar till att överbrygga fortfarande kvarstår. Myndigheten har också efterlyst en rättslig möjlighet att begära andra aktörers medverkan i samordningen av stöd för klienten.

*Rättslig möjlighet att kalla andra aktörer
till frigivningsplanering krävs*

Kommittén anser att det är angeläget att Kriminalvården ges möjlighet att kalla berörd region och/eller kommun till gemensam planering under verkställigheten, i god tid inför frigivningen. Sådan planering kan behövas i situationer då klienten har behov av insatser från annan än Kriminalvården eller om insatser som initierats av Kriminalvården behöver fortsätta efter frigivningen. Narkotikautredningen har i sitt slutbetänkande *Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus* (SOU 2023:62) lämnat förslaget att Kriminalvården ska kunna kalla region eller kommun till en så kallad *samordnad verkställighetsplanering* för gemensam planering av insatser från hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslaget är att detta ska införas som en ny bestämmelse i fängelselagen med hänvisning i hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen. Författningsförslaget är utformat i stor likhet med bestämmelserna om individuell plan i hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen.

Kommittén anser att förslaget är välgrundat och förmodas få efterfrågad effekt. Förslaget tar främst sikte på vårdinsatser. Möjligheten att kalla till samordnad planering kommer dock även att få effekt på andra behovsområden som kommunen ansvarar för, vilket är en klar fördel i det återfallsförebyggande arbetet. Som exempel kan nämnas insatser från socialtjänsten kopplade till försörjning, boende eller våldsutövning i nära relation. En annan fördel med sådan samverkan är att socialtjänsten i större utsträckning kan uppmärksamma om klienten har behov av god man, personligt ombud eller kontaktperson.

Däremot finns det enligt kommittén starka skäl att i stället för samordnad verkställighetsplanering använda begreppen *samordnad planering* och *individuell plan* (även benämnd SIP) i likhet med den etablerade modell som redan används inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Ett sådant förslag överensstämmer enligt kommitténs bedömning bättre med nuvarande lagstiftning. Det innebär också att frivilliga insatser från andra aktörer hålls isär från den tvingande verkställighetsplaneringen inom Kriminalvården. Den individuella planen kan dock med fördela fogas till klientens befintliga verkställighetsplan. Kommitténs ställer sig därför bakom Narkotikautredningens förslag med de ändringar som redogjorts för och vissa redaktionella ändringar. I praktiken innebär förslaget att Kriminal-

vården, utöver hälso- och sjukvården och socialtjänsten, kan ta initiativ till att upprätta en individuell plan när klienten har behov av insatser från någon av huvudmännen. Det innebär därmed en utvidgning av begreppet som enligt kommittén är motiverad.

Andra överväganden har varit att utforma förslaget likt vad som gäller när man skrivs ut från sluten vård enligt lagen (2017:612) om samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård. Lagen innebär bland annat krav på underrättelser till andra huvudmän vid såväl inskrivning som utskrivning och att en fast vårdkontakt utses. Lagen innehåller vidare regler för när planeringen för utskrivning ska inledas, en samordnad individuell plan ska upprättas och hur betalningsansvaret ska fördelas. Arbetet med en individuell plan är en central del av samordningen enligt lagen. Kommitténs bedömning är dock att förslaget att möjliggöra för Kriminalvården att kalla till samordnad planering varvid en individuell plan kan upprättas är tillräckligt för att möta klientens behov av samordnade insatser. Förslaget ska precis som Narkotikautredningen har föreslagit införas som en bestämmelse i fängelselagen med hänvisningar i hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen.

Ska även gälla frivårdsklienter och en särskild reglering för unga lagöverträdare

Kommitténs uppfattning är att även frivårdsklienterna är i behov av en bättre och effektivare samordning. Frivården behöver därför ha motsvarande möjlighet att kalla andra aktörer till gemensam planering och samordning av insatser. Kommittén föreslår därför att en möjlighet för frivården att kalla till samordnad planering även ska införas i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder. Kommitténs bedömning är också att samverkan med i synnerhet socialtjänsten bör vara förstärkt för gruppen unga lagöverträdare. Det finns ofta goda skäl för socialtjänsten att ha kännedom om en ung person som avtjänar kriminalvårdspåföljd. Detta gäller särskilt om den unge fortfarande är i en ålder som medger tvångsvisa insatser enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Övervägandena behandlas särskilt i avsnitt 7.6.

Andra överväganden

Kommittén har även övervägt om bestämmelsen bör ges en mer allmängiltig utformning och lämpligen också omfatta andra aktörer såsom de myndigheter som Kriminalvården i dag samverkar med. Ett sådant tillägg skulle då införas i den nya bestämmelsen i fängelselagen med motsvarande hänvisning i myndigheternas förordningar.

Kommittén instämmer även i förslaget om att Kriminalvården ska ta fram riktlinjer för i vilka fall så ska ske. Det är även viktigt att de omfattar vid vilken tidpunkt sådan planering ska ske och målsättning om hålltider. Det är lämpligt att det lämnas åt Kriminalvården att, tillsammans med Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner, peka ut de situationer då samordnad planering i normalfallet ska ske. Kriminalvården behöver också överväga hur den samordnade individuella planeringen ska förhålla sig till, och möjligen integreras i, in-slussningsmodellen.

Som beskrivits i avsnitt 7.2.3 är det angeläget att Kriminalvården säkerställer att det finns digital kapacitet och tillräckligt med enskilda utrymmen när allt fler möten med externa aktörer behöver genomföras. Kommittén instämmer även i Narkotikautredningens förslag att Digg – Myndigheten för digital förvaltning bör involveras i uppdraget att ta fram riktlinjer för hur digitala planeringsmöten med externa aktörer kan genomföras på ett säkert sätt, som beaktar såväl Kriminalvårdens som socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens behov.

7.3 Hälso- och sjukvård som ett led i det återfallsförebyggande arbetet

7.3.1 Behandlingar som är effektiva ur ett återfallsförebyggande perspektiv är inte tillräckligt tillgängliga inom Kriminalvården

Bedömning: Effektiva medicinska behandlingar mot vissa missbruk och psykiatriska tillstånd bedöms inte tillräckligt tillgängliga för dömda som avtjänar ett fängelsestraff. Eftersom Kriminalvården inte har i uppdrag att bedriva hälso- och sjukvård är förutsättningarna för sådana behandlingar i stället avhängiga ordinarie hälso- och sjukvård, vilket försvåras bland annat av frihetsberövandet och att den dömda ofta inte har samma vistelse- som hemregion.

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvårdens klienter har i enlighet med normaliseringsprincipen samma rätt till god vård enligt hälso- och sjukvårdslagstiftningen som andra invånare. Det är därmed huvudmännen för den ordinarie hälso- och sjukvården som ansvarar för att tillhandahålla sjukvård även för kriminalvårdsklienterna. Regionerna och kommunerna är huvudmän för hälso- och sjukvården i landet (2 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen). Sjukvårdsansvaret utgår som huvudregel från var personen är bosatt (se 8 kap. hälso- och sjukvårdslagen). Särskilda bestämmelser för utlännningar finns dock i lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlännningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd och lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. För intagna i anstalt är det vanligt förekommande att anstalten är placerad i en annan region än hemregionen. Är den intagne i behov av vård gäller Riksavtalet för utomlänsvård (beslutat av styrelsen för Sveriges Kommuner och Regioner med giltighet fr.o.m. den 1 januari 2015) som reglerar kostnadsansvaret mellan de huvudmän som är aktuella. Det är dock inte reglerat hur sådan sjukvård ska bedrivas och samordnas.

Som följd av normaliseringsprincipen har Kriminalvården inget formellt uppdrag att bedriva sjukvård. Myndigheten har dock ett ansvar för att intagna får den sjukvård de behöver. Detta ansvar följer av flera

regelverk, bland annat de så kallade europeiska fängelsereglerna (Europeiska unionens råds rekommendation (2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna). Av 9 kap. 1 § fängelselagen följer att en intagen som behöver hälso- och sjukvård ska vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Enligt myndighetens föreskrifter och allmänna råd om fängelse ska den intagne så snart som möjligt få sin hälsa undersökt (9 kap. 1 § KVFS 2011:1). Om den intagne är förskriven medicin ska den intagne få tillgång till den (9 kap. 2 § KVFS 2011:1). Om den intagne inte kan undersökas eller behandlas på ett lämpligt sätt i anstalten, ska den allmänna hälso- och sjukvården anlitas och om det behövs, ska den intagne föras över till sjukhus (9 kap. 1 § fängelselagen). För tvångsvård gäller särskilda regler.

Trots att Kriminalvården inte har ett formellt sjukvårdsuppdrag bedriver myndigheten viss hälso- och sjukvård i egen regi på häkte och i anstalt av praktiska och säkerhetsmässiga skäl. Det beror bland annat på de säkerhetsrisker som regelmässiga transporter av intagna till ordinarie sjukvård ofta är förenade med. Samtliga Kriminalvårdens regioner är i enlighet med 2 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659) anmälda som vårdgivare för primärvårdsverksamhet. Kriminalvården som myndighet är således vårdgivare i enlighet med 2 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen. Myndighetens uppgift att vidta åtgärder för att minska risken att återfalla i brott och motverka narkotikamissbruk bedöms också närliggande ett ansvar att tillhandahålla viss sjukvård (2 § förordningen med instruktion för Kriminalvården).

Kriminalvårdens nuvarande sjukvårdsorganisation

Kriminalvårdens sjukvårdsorganisation är organiserad så att samtliga kriminalvårdsenheter har tillgång till legitimerad sjuksköterska under kontorstid och på vissa häkten även under helger. Sjuksköterskorna gör föreskrivna hälsoundersökningar av samtliga intagna och finns tillgängliga för bedömning och behandling av de vårdbehov som uppstår hos intagna och som kan hanteras av myndigheten på plats. Myndigheten har cirka 190 sjuksköterskor anställda, som sörjer för omkring 90 enheter (häkten och anstalter). Sjuksköterskorna har tillgång till läkare per telefon för rådgivning under kontorstid. Utanför kontorstid kan sjukvårdsupplysningen, jourläkare eller SOS Alarm kontaktas. Specialistläkare i allmänmedicin och i psykiatri anlitas på konsultbasis och

finns tillgängliga i anstalt och på häkte i allmänhet någon gång per vecka (3–6 h per gång) samt därutöver per telefon vid behov under kontorstid. Kriminalvården har psykologer anställda för att bedriva psykologisk utredning och behandling inom myndigheten. Psykologerna är dock också anställda för att utföra riskbedömningar och bedriva behandlingsprogram inom ramen för Kriminalvårdens ordinarie verksamhet. Dessa uppdrag sker inte utifrån klientens behov. Tillgången till psykologer täcker inte heller sjukvårdsbehoven, och den ordinarie vården behöver därför anlitas. Enstaka fysioterapeuter och arbetsterapeuter finns tillgängliga på konsultbasis inom myndigheten.

Kriminalvården har alltså i dag en relativt omfattande sjukvårdsorganisation inom myndigheten. Det ska nämnas att myndigheten också anser sig ha ett visst ansvar att tillhandahålla vård som minskar risken för återfall i brott eller som motverkar narkotikamissbruk med hänsyn till myndighetens uppdrag. Av detta skäl är anstalten Fosie i Skåne anmäld som vårdgivare för att självständigt inleda och bedriva LARO (läkemedelsassisterad behandling vid opioidberoende). Kriminalvården har också för avsikt att införa möjligheten att självständigt inleda och bedriva LARO-behandling på fler anstalter framöver. Myndigheten har av samma skäl i olika projekt bedrivit satsningar för att i större skala screena, utreda och behandla psykiatriska tillstånd såsom adhd, vilket beskrivs närmare nedan. Detta är också något som görs i mån av kapacitet även i dag.

Missbruk är ett utbrett problem

Som redogjorts för är det betydligt vanligare med missbruksproblem bland kriminalvårdsklienterna än befolkningen i övrigt. Under 2021 bedömdes 62 procent av klienterna i anstalt ha ett missbruk av narkotika eller blandmissbruk. I frivården var motsvarande andel 67 procent.²⁰ Missbruk bedöms ha samband med kriminalitet. Bland annat av detta skäl bör det vara motiverat med hög tillgänglighet på hälso- och sjukvård som effektivt behandlar missbruk för de som avtjänat kriminalvårdspåföljd. Som redogjorts för är det enligt Kriminalvårdens instruktion också särskilt prioriterat för myndigheten att bekämpa narkotikamissbruk. Ansvaret för vård och stöd vid missbruk delas mellan kommunernas socialtjänst och regionernas hälso- och sjukvård.

²⁰ Kriminalvårdens rapport Kriminalvård och Statistik 2021, 2022.

Av 5 kap. 9 a § socialtjänstlagen och 16 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen framgår att regionerna och kommunerna ska ha gemensamma överenskommelser på området. Regionerna bedriver specialiserad beroendevård som avgränsad verksamhet eller som en del av allmänpsykiatri.

För vissa missbruksformer finns i dag effektiva och rekommenderade medicinska behandlingar, ofta som en del av multimodala insatser. Detta gäller särskilt opioidberoende som under vissa förutsättningar motiverar LARO-behandling. Behandlingen rekommenderas av Socialstyrelsen vid vissa fall av opioidberoende och består av en kombination av läkemedelsbehandling och psykologisk eller psykosocial behandling eller psykosociala stödinsatser.²¹ Gruppen opioidberoende är också förhållandevis stor inom Kriminalvården. Kriminalvården har uppskattat att ungefär 1 000 klienter årligen skulle kunna vara i behov av LARO-behandling.²² Utöver att behandlingen har mycket god effekt på missbruksproblematiken bedöms behandlingen enligt flera studier medföra en avsevärt minskad risk för återfall i brott. Detta gäller såväl tillgreppsbrott och narkotikabrott som våldsbrott och trafikbrott.²³ Det ska dock nämnas att i en mindre studie av svenska kriminalvårdsklienter som påbörjat LARO-behandling kunde inte sådana tydliga effekter ses, med det angavs också att mätningen är komplicerad och att resultaten är svåranalyserade.²⁴ Narkotikautredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 2023:62) utförligt redogjort för effekterna av LARO-behandling, tillgängligheten i Sverige jämfört med andra nordiska länder och bristerna inom Kriminalvården. För en sådan redogörelse hänvisas därför till kapitel 17 och 22 i aktuellt betänkande.

För att bedriva LARO-behandling måste vårdgivaren vara anmäld för det till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Kriminalvårdens anstalter är inte anmälda för att ge LARO-behandling, med undantag av Fosieanstalten. Om en kriminalvårdsklient i anstalt kvalificerar sig för LARO-behandling måste en vårdgivare för LARO-

²¹ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om läkemedelsassisterad behandling vid opioidberoende, HSLF-FS 2016:1.

²² SOU 2023:62 s. 572.

²³ Se bland annat Bukten, Skurtveit, Gossop m.fl., Engagement with opioid maintenance treatment and reductions in crime: a longitudinal national cohort study, research report, *Addiction Journal*, 2011, Havnes m.fl., Reductions in convictions for violent crime during opioid maintenance treatment: A longitudinal national cohort study, *Drug and Alcohol Dependence* 124 (2012) 307-310 och Vorma m.fl., Participation in opioid substitution treatment reduces the rate of criminal convictions: Evidence from a community study, *Addictive Behaviours* 38 (2013) 2313-2316.

²⁴ Håkansson för Kriminalvården, Läkemedelsassisterad behandling mot opiatanvändning efter kriminalvårdspåföljd, projektnummer 2012-23, 2015.

behandling således ta på sig ansvaret för att behandling ska kunna påbörjas och pågå under tiden personen är frihetsberövad. Det måste också säkerställas att behandlingen kan pågå utan uppehåll efter frihetsberövandet. Kriminalvården kan därför inte heller påbörja (i egen eller annans regi) LARO-behandling om det inte finns en mottagande ansvarig vårdgivare i klientens hemregion som åtar sig att fortsätta behandlingen utan uppehåll vid frigivningen. Kriminalvården har i dag ingen möjlighet att självständigt styra en sådan sömlös övergång. Det är också särskilt sårbart att det är fråga om samverkan med två olika vårdgivare om den dömda under anstaltstiden inte befinner sig i sin hemregion. Utöver dessa specifika svårigheter att tillhandahålla LARO-behandling för intagna finns naturligtvis generella svårigheter med att tillhandahålla specialiserad vård till frihetsberövade klienter, främst utifrån de säkerhetsaspekter som gör sig gällande. Som har beskrivits ovan är dessa generella svårigheter också bakgrunden till att Kriminalvården i egen regi bedriver viss hälso- och sjukvård, trots att myndigheten inte har ett sådant uppdrag.

Den sammantagna effekten av de beskrivna svårigheterna är att LARO-behandlingar i dag inte tillgängliga för alla kriminalvårdsklienter med opioidberoende som kvalificerar sig för behandling. Det utgör en uppenbar brist i det återfallsförebyggande arbetet. Behovet av att tillgängliggöra LARO-behandling för fler kriminalvårdsklienter är något som också har påpekats av Narkotikautredningen.²⁵

Vissa psykiatriska tillstånd är också överrepresenterade

Det finns också en betydligt högre förekomst av psykiatriska problem hos kriminalvårdsklienterna än hos övriga befolkningen.²⁶ Över 30 procent av kriminalvårdsklienterna har varit i kontakt med den öppna psykiatrin och 5 procent har vårdats inom den slutna psykiatrin. Det finns bland annat hög förekomst av neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, i synnerhet adhd, hos kriminalvårdsklienterna. Det finns olika uppgifter om hur vanligt det är med adhd bland intagna inom Kriminalvården. Försiktiga uppskattningar anger att det är upp emot 10 gånger vanligare än i normalbefolkningen, innebärande 25–45 pro-

²⁵ Se SOU 2023:62.

²⁶ Kriminalvården har getts i uppdrag att genom kunskapshöjande insatser stärka och utveckla kompetensen bland myndighetens personal om psykisk hälsa, psykisk ohälsa och suicidalitet (Ju2022/02207). Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2025.

cent. I Kriminalvårdens klientkartläggning anges att bland unga lagöverträdare har upp till två tredjedelar ”testat positivt” för adhd i barn-
domen, och många fortsätter ha symptom.²⁷ Samsjuklighet med andra
psykiatriska tillstånd eller missbruk är också vanligt.

Det finns ett samband mellan vissa psykiatriska tillstånd såsom
adhd och risk för fortsatt brottslighet. Studier visar också att be-
handlad adhd minskar risken för fortsatt brottslighet och samtidigt
påtagligt stärker mottagligheten för påverkansprogram och utbild-
ning.²⁸ Läkemedelsbehandling mot adhd är den vanligaste behand-
lingen och också den som har starkast vetenskaplig evidens, även om
riktlinjerna är att multimodala insatser ska ges. Det är därför ange-
läget att vårdbehovet inom Kriminalvården tillgodoses, både i fråga
om utredning och behandling. Särskilt viktigt är att detta är planerat
för i god tid till frigivningen, som ur ett återfallsperspektiv är kritisk.

De särskilda svårigheterna med att tillgodose vårdbehovet hos in-
tagna i kriminalvårdsanstalt med missbruksproblem har redogjorts
för i avsnittet ovan. Samma svårigheter gör sig i hög grad gällande
beträffande de som har andra psykiatriska tillstånd som kräver be-
handling. Detta speglar väl den generella svårigheten att säkerställa
en sammanhållen vårdkedja för frihetsberövade personer. Därutöver
finns beträffande aktuell grupp exempel på att bristen på gemensam
planering lett till att mottagande vårdgivare inte har godtagit den be-
dömning som gjorts inom Kriminalvården. Klienten har i stället ställts
i kö för förnyad utredning. Det kan också vara fråga om att mot-
tagande vårdgivare inte kan garantera att den intagne kan tas emot i
tid till frigivningen. Kriminalvården har i dag inte möjlighet att på-
verka vården klienten får efter frigivningen, utan får förlita sig på att
vårdbehovet tillgodoses av ordinarie sjukvård efter en remiss inom
vårdgarantins tidsramar. Inte sällan medför dock psykiatrins belast-
ning, med långa vårdköer som följd, att den dömd inte får vård inom
den tiden. Osäkerheten kring mottagandet efter frigivningen medför
i sin tur att Kriminalvården ibland tvekar inför att påbörja behand-
ling under frihetsberövandet. Detta är problematiskt inte minst ur
ett återfallsförebyggande perspektiv.

²⁷ Kriminalvården, Klientkartläggning 2013, 2014, s. 26.

²⁸ Se bland annat Ginsberg m.fl., ADHD and criminality: could treatment benefit prisoners with ADHD who are at higher risk of reoffending?, Expert Review of Neurotherapeutics, 2013, 13:4, 345-348 och Chang, Lichtenstein m.fl., Association Between Prescription of Major Psychotropic Medications and Violent Reoffending After Prison Release, JAMA, 2016, 316(17):1798-1807.

Beskrivna problem gäller också en förhållandevis stor grupp inom Kriminalvården. Kriminalvården har också uppskattat att uppemot 2 000 klienter årligen med nuvarande klientvolymen borde vara i behov av behandling för adhd, varav 400 av dessa klienter även är i behov av utredning. Kriminalvården har tidigare identifierat att antalet klienter som får utredning och/eller behandling av adhd under sin verkställighet inom Kriminalvården har varit mycket låg i förhållande till den förväntade prevalensen samt att tillgången till utredning har varit låg och sett olika ut i olika regioner. Myndigheten har också genomfört projekt i syfte att öka andelen utredningar och initierade behandlingar, bland annat PAMUT och PAST²⁹ under 2014–2015. Dessa projekt har fått avsett resultat under projekttiden, men har inte lett till någon permanent effekt inom Kriminalvården efter att den särskilda medelstillsdelningen upphörde.³⁰ Kommitténs bedömning är att antalet utredningar och påbörjade medicinska behandlingar mot adhd inom Kriminalvården bättre måste motsvara det stora behov som finns bland kriminalvårdsklienterna jämfört med övriga befolkningen. Det måste också säkerställas att klienten har tillgång till fortsatt psykiatrisk vård när klienten inte längre är frihetsberövad.

Samsjuklighet innebär särskilda utmaningar

Det är vanligt förekommande med samsjuklighet i både missbruk och psykiatriska tillstånd bland kriminalvårdsklienterna. För klienter med samsjuklighet finns särskilda utmaningar med att få tillgång till adekvat vård av ordinarie vårdgivare. Klienter med samsjuklighet tenderar nämligen att slussas mellan psykiatrisk vård och beroendevård. Detta beror på att psykiatrin i normalfallet kräver en viss tid av drogfrihet för att klienten ska komma i fråga inom psykiatrin, medan beroendevården kan vara av uppfattningen att det psykiatriska tillståndet ska behandlas först. Kriminalvården har uppgett att det finns exempel på att vård uteblivit helt för klienter med samsjuklighet på grund av den beskrivna situationen. Det är tydligt att det krävs en ordning där båda tillstånden hos de samsjukliga behandlas samtidigt. Med detta som utgångspunkt har i vissa regioner särskilda mottagningar inrättats, så kallade treklövermottagningar, där man har sam-

²⁹ Projekt Adhd Mobilt Utredningsteam och Projekt Adhd Stationärt Team.

³⁰ Se bland annat Simonsson och Lundholm för Kriminalvården, Systematisk ADHD-screening och neuropsykiatrisk utredning inom Kriminalvården, – en sammanfattningsrapport, 2016.

lokaliserat psykiatri, beroendevård och kriminalvård i samma lokal. Rätt psykiatriska öppenvårdsmottagningen Huddinge i Stockholm är ett sådant exempel. Till mottagningen söker sig bland annat kriminalvårdsklienter som är under övervakning, antingen genom avtjänande av en skyddstillsyn eller efter villkorlig frigivning. Verksamheten riktar sig dock specifikt till patienter med psykisk sjukdom i kombination med missbruk och våldskriminalitet. Det finns ingen väntetid till mottagningen som därför kan säkerställa att en kriminalvårdsklient får en omedelbar tid hos mottagningen, exempelvis vid frigivningen från ett fängelsestraff. Kommitténs bedömning är att samlokaliserade mottagningar är en god ordning för att säkerställa att kriminalvårdsklienter i behov av psykiatrisk vård och missbruksvård får tillgång till sådan, i synnerhet under den kritiska tiden efter frigivningen från ett fängelsestraff. Det är dock en fråga som ankommer på landets regioner och kommuner. Kommittén ser av detta skäl även fram emot fortsatt beredning av förslagen från Samsjuklighetsutredningen.³¹ Det bedöms angeläget med en reform som innebär att huvudmannaskapet för missbruksvård och övrigt psykiatrisk våd samlas hos en aktör.

7.3.2 Hälso- och sjukvård som är effektiv ur ett återfallsförebyggande perspektiv ska tillhandahållas av Kriminalvården i större utsträckning

Förslag: Kriminalvården ska ges i uppdrag att bedriva hälso- och sjukvård som har effekt på risken att återfalla i brott, i syfte att tillgängliggöra sådan hälso- och sjukvård för fler kriminalvårdsklienter. Uppdraget ska ges särskild statlig finansiering.

Socialstyrelsen kan samtidigt ges i uppdrag att utforma generella riktlinjer för vård för frihetsberövade och villkorligt frigivna klienter, i syfte att stärka en sammanhållen vårdkedja.

³¹ Särskilt delbetänkandet Från delar till helhet. En reform för samordnade, behovsanpassade och personcentrerade insatser till personer med samsjuklighet (SOU 2021:93).

Behandlingar kommer inte kriminalvårdsklienterna till del i dag

Som beskrivits i föregående avsnitt kommer effektiva medicinska behandlingar inte klienter i anstalt till del i samma utsträckning som det bedöms finnas behov av. Det ska igen understrykas att behoven av sådan hälso- och sjukvård är betydligt större bland kriminalvårdsklienter än befolkningen i övrigt. Den beskrivning som har lämnats från Kriminalvården talar för att frihetsberövade inte heller får tillgång till behandlingar i samma utsträckning som andra samhällsmedborgare. Det utgör inte jämlik vård enligt normaliseringsprincipen. Detta bedöms påtagligt i vart fall gällande medicinsk behandling mot vissa missbruk samt utredning och behandling av psykiatriska tillstånd såsom adhd. Dessa tillstånd är kraftigt överrepresenterade bland kriminalvårdsklienterna. De har även ett samband med risken för att återfalla i brott. Med hänsyn till kommitténs uppdrag är behandlingarnas effekt på att minska risken för återfall i brott av särskilt betydelse. Behandling av tillstånd som har samband med kriminalitet är centralt i ett effektivt återfallsförebyggande arbete. Det uppskattas som beskrivits dessutom vara fråga om två förhållandevis stora grupper inom Kriminalvården (se avsnitt 7.3.1). Anstaltstiden utgör därutöver ett unikt tillfälle för samhället att sätta in de insatser som behövs för att motverka fortsatt kriminalitet. Det är därför angeläget att aktuell vård tillgängliggörs för fler kriminalvårdsklienter i anstalt, där behoven av sådan hälso- och sjukvård också är särskilt stora.

Problembilden har också beskrivits ovan (avsnitt 7.3.1). Att införa en lagstiftad möjlighet för Kriminalvården att begära att vårdgivare deltar i en tidig och samordnad planering syftar främst till att säkerställa att nödvändig vård ges utan uppehåll när den dömda frigges. En sådan planering kommer sannolikt också få viss effekt på förbättrad tillgång till aktuella behandlingar under tiden i anstalt eftersom behandlingen kan komma i gång fortare. Det är dock inte en fullständig lösning på förevarande problem.

Kriminalvården ska ges ett ansvar för sådan hälso- och sjukvård

Kommittén har övervägt om det är lämpligt att ge ett ökat ansvar till vistelseregionerna för att tillhandahålla behövlig vård. Det skulle i sådana fall kunna vara fråga om särskilt finansierade mobila team. Det bedöms dock svårgörligt och därmed mindre lämpligt. Modellen med

hälso- och sjukvård för kriminalvårdsklienter i Finland har studerats mycket översiktligt.

Enligt kommitténs mening talar övervägande skäl för att det är lämpligast att Kriminalvården ges ett ansvar att bedriva aktuell vård och att det är motiverat med ett sådant avsteg från normaliseringsprincipen. Skälen till det är flera. Kriminalvården har erfarenhet av att bedriva aktuell vård. Myndigheten har redan i dag ett ansvar att se till att behandling som motverkar återfall i brott och narkotikamissbruk är tillgängligt för kriminalvårdsklienterna. Det är slutligen också den ordning som för Kriminalvården framstår som den lämpligaste, bland annat utifrån säkerhetsskäl. En sådan ordning säkerställer också att behandlingen kan initieras i rätt tid och utan att vara avhängig extern vårdgivares eventuella kötid eller liknande. Förslaget väntas inte medföra någon egentligen undanträngningseffekt inom ordinarie vård. Förslaget innebär förvisso att vissa klienter som annars hade ställts i kö till ordinarie hälso- och sjukvård får utredning och/eller behandling i ett tidigare skede, nämligen under frihetsberövandet. Som redogjorts för är det enligt kommittén motiverat att noga ta tillvara på tillfället det innebär att ett straff verkställs för att initiera behövlig utredning och/eller behandling. Det gäller särskilt om det är fråga om ett frihetsberövande. De samhällsekonomiska vinsterna av att minska andelen återfall i brott anses motivera en eventuell särbehandling av kriminalvårdsklienterna. Det system som föreslås bedöms avlasta ordinarie hälso- och sjukvård eftersom Kriminalvården kommer att utföra åtaganden som annars faller på region eller kommun. Att såsom mottagande vårdgivare fortsätta en påbörjad behandling bedöms mindre resurskrävande. Det går dock inte att utesluta att den ökade tillgängligheten inom Kriminalvården i förlängningen kan leda till en viss ökad belastning för ordinarie hälso- och sjukvård. Tillsammans med tillkommande möjlighet för Kriminalvården att kalla till samordnad planering antas dock förslaget säkerställa att vårdkedjan hålls ihop bättre för kriminalvårdsklienterna och ökar möjligheten till en sömlös övergång vid frigivningen. Det väntas leda till att effektiva behandlingar kommer betydligt fler kriminalvårdsklienter till del under anstaltsvistelsen vilket i sin tur antas minska andelen återfall i brott.

Det förtydligade uppdraget föreslås införas i Kriminalvårdens myndighetsinstruktion. Uppdraget bör enligt kommitténs mening formuleras som en ny uppgift för Kriminalvården som ska ges särskild finansiering. Kostnaden för att bedriva hälso- och sjukvård enligt uppdraget

ska således belasta Kriminalvården. Med kostnaden avses samtliga kostnader som uppkommer för fullgörandet av uppdraget, exempelvis läkemedelskostnader. Det ska vara tydligt att uppdraget gäller hälso- och sjukvård som har effekt på risken att återfalla i brott och att sådan hälso- och sjukvård ska bedrivas vid behov. Det bör dock inte vara fråga om att specifikt reglera vissa behandlingar. Kommittén anser att det är viktigt att det finns utrymme att bedöma vilken hälso- och sjukvård som utifrån bästa tillgängliga kunskap vid viss angiven tid minskar risken för återfall i brott. Det säkerställer även att nya behandlingar som visar sig ha god effekt på att förebygga återfall i brott kan inkluderas, allt eftersom forskningen går framåt på området. Ett exempel som kan nämnas är Kriminalvårdens nuvarande arbete med att följa forskningsläget beträffande farmakologisk behandling för sexualbrottsdömda. Närmare instruktioner för uppdraget kan i stället vid behov lämnas i myndighetens regleringsbrev eller, som förespråkas från Kriminalvården, genom föreskrifter från Socialstyrelsen.

Det ankommer på Kriminalvården att i enlighet med förslaget säkerställa en organisation med tillräcklig kapacitet för att tillförsäkra klienterna god och säker vård på myndighetens olika enheter över landet. Det ankommer även på Kriminalvården att vidta övriga nödvändiga åtgärder för att vården ska kunna bedrivas i enlighet med regelverket på hälso- och sjukvårdsområdet. Uppgiften bedöms kräva en väsentlig utbyggnad av Kriminalvårdens befintliga hälso- och sjukvårdsorganisation. Detta ska beaktas främst i fråga om tidpunkt för ikraftträdande. Den föreslagna ordningen medför ingen ändring av huvudmannaskapet för vården som ska ges. Det övergripande ansvaret för att tillhandahålla vård till kriminalvårdsklienterna i anstalt ankommer därmed även fortsättningsvis på regionerna och kommunerna i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen. Förslaget bedöms därför inte kräva några ändringar i hälso- och sjukvårdslagstiftningen.

Det ska understrykas att det inte har ingått i kommitténs uppdrag att utreda behovet av hälso- och sjukvård generellt inom Kriminalvården. Det kan dock finnas skäl att i särskild ordning anlägga ett sådant helhetsperspektiv. Det ska nämnas att det också har lyfts fram en farhåga om att följdeffekterna av att införa ett permanent hälso- och sjukvårdsuppdrag inte till fullo kan överblickas inom ramen för kommitténs uppdrag. Sådana farhågor bör enligt kommittén dock inte överdrivas, främst eftersom uppgiften inte medför någon ändring av andra aktörers ansvar för hälso- och sjukvård. Det kan dock krävas

vidare analys av effekterna av införandet av ett hälso- och sjukvårdsuppdag samt att säkerställa bland annat att uppdragets utformning är förenligt med behovsprincipen i 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen, eftersom detta inte har varit möjligt fullt ut inom ramen för kommitténs begränsade uppdrag. Förslagsvis inkluderas också närmare studier av de nordiska grannländernas arbete med hälso- och sjukvård i kriminalvården.

Kommittén ser ett generellt behov av riktlinjer beträffande vilka behandlingar och läkemedel som ska ges frihetsberövade och villkorligt frigivna kriminalvårdsklienter, i syfte att främja likvärdiga bedömningar av mottagande vårdgivare och en sömlös övergång efter ett frihetsberövande straff. Ett sådant uppdrag till Socialstyrelsen bör därför övervägas.

7.4 Arbetsmarknadsinriktade åtgärder mot fortsatt kriminalitet

7.4.1 Sysselsättning inom Kriminalvården

Bedömning: Åtgärder för att förbättra möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden är viktiga i det återfallsförebyggande arbetet. Kriminalvården bedriver sysselsättning bland annat i form av arbetsdrift och vuxenutbildning, men tillgängligheten försvåras av myndighetens ansträngda läge. Ökad digitalisering inom myndigheten skulle kunna förbättra tillgängligheten till utbildning även under ett ansträngt läge.

Kriminalvårdens arbetsmarknadsåtgärder

Flera studier visar att anknytningen till arbetsmarknaden är viktig för att förebygga återfall i brott. Forskning har visat att utbildning under verkställighetstiden i anstalt gynnar möjligheten att sedan få ett arbete.³² Bland annat i syfte att förbättra kriminalvårdsklienternas

³² Brå, Effekter av arbetsmarknadsutbildning för intagna i fängelse, rapport 2010:14.

chanser till laglydigt liv efter verkställigheten ger Kriminalvården intagna möjlighet att arbeta och utbilda sig.³³

Inom Kriminalvården avser begreppet sysselsättning såväl arbete och utbildning som behandlingsprogram och annan strukturerad verksamhet. Kriminalvården har ett eget mål på eller över 85 procent sysselsättningsgrad.³⁴ Den faktiska sysselsättningsgraden varierar bland annat utifrån anstaltens säkerhetsklass. Kriminalvården har svårt att uppnå det egna målet. Sysselsättningsgraden var i snitt 75 procent under 2023, vilket var samma nivå som 2022. Av 46³⁵ anstalter låg 12 på eller över målet om 85 procents sysselsättningsgrad. Samtidigt ökade antalet anstalter som låg på eller under 75 procent till 21 anstalter. Anstalter med högre säkerhetsklass har generellt lägre sysselsättningsgrad på grund av den höga säkerhetsnivån. Många av de anstalter som hade sjunkande sysselsättningsgrad hade fått fler intagna, till exempel genom dubbelbeläggning. Ett problem var att lokaler för sysselsättning inte ökade i samma omfattning som antalet platser. Anstalter med ökande sysselsättningsgrad ökade framför allt sin ASV (annan strukturerad verksamhet såsom studiecirkel). Vissa anstalter har lyckats med det genom att anställa särskild personal för ASV.³⁶

Kriminalvården erbjuder arbetsdrift inom ett antal olika områden såsom träindustri, mekanisk industri eller tvätteritjänst. Arbetsdriften utgör den enskilt största andelen sysselsättning för kriminalvårdsklienterna. För män låg andelen under 2023 på 35 procent och för kvinnor 25 procent.³⁷ Arbetsdriften ska dels erbjuda de intagna en meningsfull sysselsättning, dels främja återanpassningen i samhället genom att erbjuda färdigheter som kan underlätta inträdet på arbetsmarknaden. Arbetsdriften förutsätter tillgång till lämpliga lokaler.

Kriminalvården bedriver också vuxenutbildning i egen regi för intagna i anstalt. Utbildningen motsvarar kommunal vuxenutbildning enligt skollagen (24 kap. 10 § skollagen [2010:800]). Studie- och yrkesvägledning tillhandahålls för klienter generellt i landet. Det finns också lärcentrum på landets alla anstalter och för unga upp till 21 år

³³ Intagna har enligt fängelselagen rätt till sysselsättning (3 kap. 1 § fängelselagen). Det finns motsatsvis också en sysselsättningsplikt vad gäller sådan sysselsättning som anvisats den intagne (3 kap. 2 § fängelselagen).

³⁴ Sysselsättningsgraden beräknas som utnyttjad tid (antal faktiska sysselsättningsstimmar) i förhållande till tillgänglig tid (antal möjliga sysselsättningsstimmar enligt anstaltens schema). Tillgänglig tid är den arbetspliktiga tiden. För de flesta anstalter betyder det 30 timmar per vecka, medan några har 40-timmarsvecka.

³⁵ December 2023.

³⁶ Kriminalvårdens årsredovisning 2023.

³⁷ Kriminalvårdens årsredovisning 2023.

på häkten. Lärare undervisar lokalt såväl som på distans. Det finns även tillgång till specialpedagoger för att anpassa utbildningen efter vars och ens förutsättningar och behov. Genom ett pilotprojekt finns numera studiepedagoger för att stärka den pedagogiska handledningen och lärcentrums öppethållande. Eftersom det är en generellt låg andel som har fullgjort gymnasieutbildning bland kriminalvårdsklienterna är det viktigt med hög tillgänglighet till vuxenutbildning motsvarande komvux. Det är en relativt låg andel av total sysselsättning i anstalt som utgörs av vuxenutbildning, cirka 10 procent, och andelen har minskat under 2017–2023.³⁸ Antalet klienter som påbörjat utbildning har ökat något under 2023 jämfört med tidigare år, men de har samtidigt utgjort en minskade andel av totalt antal klienter. Antalet fullföljda utbildningar har minskat varje år under 2021–2023. Kriminalvården har uppgett att bidragande orsaker till minskningen kan vara att förflyttningar av klienter ökat, att det funnits ett allt större behov av att skilja intagna åt och lokalbrist. När en intagen förflyttas och kommer till en anstalt där det inte finns någon ledig studieplats, kan det vidare ta tid innan studierna kan återupptas. Det finns också en lärarbrist.

Nuvarande situation kräver nya metoder

Ur ett återfallsperspektiv bedöms det naturligtvis angeläget att även under det ansträngda läget inom Kriminalvården säkerställa att intagnas möjlighet till sysselsättning som främjar inträde på arbetsmarknaden och därigenom motverkar återfall i brott. Enligt vår uppfattning ställer det krav på nya metoder för att möta de intagnas behov. Även om Kriminalvården har högt ställda säkerhetskrav att förhålla sig till framstår det som möjligt att genom ökad digitalisering inom myndigheten hitta nya sätt att erbjuda sysselsättning, i vart fall beträffande utbildning. Förinspelat digitalt material som inte kräver undervisning i grupp kan vara en sådan åtgärd. Det förutsätter naturligtvis att det går att ordna enskilda utrymmen, vilket också är en utmaning med nuvarande beläggning. Det är dock viktiga perspektiv att prioritera i den expansionsfas myndigheten befinner sig i. Att få fler att genomföra vuxenutbildning bör vara myndighetens målsättning. Av Arbetsförmedlingens resultatuppföljning framgår nämligen

³⁸ Uppgift från Kriminalvården.

att de som har minst gymnasial utbildning i större utsträckning har arbete efter insatser genom Arbetsförmedlingen.³⁹ Samtidigt måste betonas att alla klienter som har behov av vuxenutbildning inte har de individuella förutsättningarna för att genomföra studier. Att endast tillgängliggöra fler studieplatser bedöms därför inte vara en fullständig lösning. I detta sammanhang vill kommittén återigen framhålla betydelsen av att kriminalvårdsklienter får god tillgång till utredning och behandling av neuropsykiatriska tillstånd såsom adhd. Det har visat sig ha betydelse även för intagnas möjlighet att tillgodogöra sig studier och behandling (se avsnitt 7.9). Det bör också vara möjligt att överväga arbetsmarknadsutbildning och liknande externt på annan ort inom ramen för utslussningen. Kommittén ser också mycket positivt på att Kriminalvårdens vuxenutbildning arbetar för att utöka den gymnasiala yrkesutbildningen i egen regi, bland annat i samarbete med arbetsdriften.⁴⁰ Detta bedöms vara en konkret och realistisk åtgärd som kan få god effekt i det återfallsförebyggande arbetet.

7.4.2 Arbetsmarknadsåtgärder genom Arbetsförmedlingen

Bedömning: Arbetsförmedlingen fyller en viktig funktion för att stärka kriminalvårdsklienternas möjligheter att närma sig arbetsmarknaden. Kriminalvården och Arbetsförmedlingen har utformat ett i stort sett välfungerande samarbete i syfte att få kriminalvårdsklienter i sysselsättning efter verkställigheten, men tillgängligheten till effektiva insatser kan förbättras. Behovet av särskilda anställningsformer och dylika åtgärder behöver också analyseras i särskild ordning.

Insatser från Arbetsförmedlingen ger bättre chans till arbete

Som redogjorts för i kapitel 5 finns sedan många år ett nära samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Kriminalvården i syfte att stärka kriminalvårdsklienternas möjligheter att komma i sysselsättning efter avtjänat straff. Sedan 2008 finns en nationell överenskommelse om sådant samarbete som ett led i det återfallsförebyggande

³⁹ Arbetsförmedlingens resultatuppföljning januari 2023.

⁴⁰ Se beskrivning i Kriminalvårdens årsredovisning 2023, s. 51.

arbetet. Det finns även lokala överenskommelser. Numera framgår skyldigheten att samverka med Kriminalvården även direkt av Arbetsförmedlingens instruktion (förordning [2022:811] med instruktion för Arbetsförmedlingen). Insatser från Arbetsförmedlingen erbjuds individer som är dömda till kriminalvårdspåföljd och är i behov av insatser från Arbetsförmedlingen i syfte att få och behålla ett arbete. Samverkan är frivillig. Årligen ingår närmare 4 000 kriminalvårdsklienter i sådan samverkan. Insatserna från Arbetsförmedlingen består bland annat av att träffa intagna digitalt och inför frigivningen planera aktiviteter, som ingår i Arbetsförmedlingens ordinarie utbud, utifrån den dömdes förutsättningar. Arbetet görs i nära samarbete med frivården. Därutöver erbjuder Arbetsförmedlingen arbetsmarknadsutbildningar på vissa anstalter samt efter frigivningen stöd genom Krami-verksamheten. Sedan 2023 har ett förändrat arbetssätt⁴¹ inom Arbetsförmedlingen inneburit att man gått från att ha arbetsförmedlare framför allt på anstalterna till att klienten i ett tidigt skede kopplas ihop digitalt med en arbetsförmedlare på klientens hemort. Genom det ska en god kännedom om det lokala arbetsmarknadsläget säkras.

Insatserna som ges genom Arbetsförmedlingen antas förbättra utsikterna för klienterna att nå sysselsättning efter avtjänat straff. Det finns dock inte statistik som visar resultatet för dessa klienter jämfört med övriga kriminalvårdsklienter. Resultatuppföljningen över insatserna som genomförs mot kriminalvårdsklienterna visar däremot tydligt att de som genomgått arbetsmarknadsutbildning på anstalt eller deltagit i Krami-verksamhet är i sysselsättning i högre utsträckning än övriga.⁴² Arbetsmarknadsutbildning och insats genom Krami-verksamheten får därmed god effekt på kriminalvårdsklienternas möjlighet att komma i sysselsättning efter avtjänat straff.

Vad gäller arbetsmarknadsutbildningarna finansieras och upphandlas de av Arbetsförmedlingen. Utbildningarna bedrivs sedan lokalt på vissa anstalter. I november 2023 bedrevs 28 arbetsmarknadsutbildningar fördelat på 22 anstalter, vilket var fler än under 2022. Två arbetsmarknadsutbildningar bedrevs på två anstalter för kvinnor, vilket var detsamma som under 2022.⁴³ Det rör sig om knappt 225 utbildningsplatser totalt.⁴⁴ Det är olika inriktningar på utbildningarna som

⁴¹ Digitalt först.

⁴² Se till exempel Arbetsförmedlingens uppföljningsrapport januari 2023, diarienummer Af 2023/0006 2286. Uppföljningsperioden är 90 dagar.

⁴³ Kriminalvårdens årsredovisning 2023.

⁴⁴ Uppgift från Arbetsförmedlingen.

erbjuds. Trots att platserna på arbetsmarknadsutbildningarna är förhållandevis få är det svårt att tillsätta dem fullt ut. Orsakerna uppges vara flera. Lokalbristen är ett problem och vissa anstalter avstår helt från arbetsmarknadsutbildning av detta skäl. I flera fall gick det inte att tillsätta samtliga platser på grund av behovet att skilja intagna åt.⁴⁵ Andra problem är att klienten måste ha förmåga att kunna tillgodogöra sig en förhållandevis lång utbildning. Utbildningen är normalt 6–10 månader lång. Förflyttningarna som numera görs frekvent inom Kriminalvården på grund av den höga beläggningen försvårar också utbildningens kontinuitet eftersom inte alla arbetsmarknadsutbildningar erbjuds på alla anstalter. Detsamma gäller Kriminalvårdens möjligheter att under nuvarande förhållanden identifiera klienter som kan vara aktuella för sådan utbildning.⁴⁶

Vad gäller Krami-verksamheten så är det ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Kriminalvården och aktuell kommun. Målet med att delta i Krami är att finna, få och behålla ett arbete. Insatsen riktar sig till vuxna individer som behöver ett särskilt stöd för att ta sig in på arbetsmarknaden och består bland annat av ett fördjupat stöd vid sidan av Arbetsförmedlingens ordinarie insatser. Av detta skäl är det en personalintensiv insats. Krami-kontoren har minskat över tid, från 22 kontor 2016 till nuvarande elva kontor. Verksamheten utgör således en mindre del av Arbetsförmedlingens insatser till kriminalvårdsklienterna.⁴⁷ När Arbetsförmedlingen och Kriminalvården har utvärderat skälen till att verksamheter lagts ned har det varierat från ekonomiska skäl eller förändrade kommunala prioriteringar till vikande deltagarunderlag samt att det funnits tillgång till andra och likvärdiga insatser för målgruppen inom upptagningsområdet.⁴⁸ Krami-verksamheten tycks inte heller nå ut till kriminalvårdsklienterna. Trots att dessa prioriteras till Krami saknar en majoritet av de som deltar i Krami-verksamhet kriminalvårdspåföljd. Av Arbetsförmedlingens statistik för november 2022 framgår att kriminalvårdsklienterna utgjorde mindre än 45 procent av deltagarna och att andelen aldrig överstigit 50 procent under åren 2019–2022. Det varierar också kraftigt mellan kontoren. Kriminalvården och Arbetsförmedlingen hade under

⁴⁵ Kriminalvårdens årsredovisning 2023.

⁴⁶ Uppgifter från Arbetsförmedlingens expert i utredningen.

⁴⁷ Enligt Arbetsförmedlingens statistik var i genomsnitt totalt 349 personer i Krami-verksamheten under 2022.

⁴⁸ Arbetsförmedlingen och Kriminalvården, Krami under nya förutsättningar – en översyn, Af-2020/0009 0615 alternativt KV 2020 3064, 2020.

2022 i uppdrag att utveckla samverkan rörande målgruppen för Krami. Uppdraget slutredovisades i september 2022. Förslag som lämnades var bland annat att organisera en motsvarande Krami-verksamhet för den aktuella målgruppen inom samordningsförbunden enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Finsam) i stället. Förslaget förutsätter en översyn av nuvarande Finsam-lagstiftning för att även inkludera Kriminalvården.⁴⁹ För närvarande har Försäkringskassan i uppdrag att analysera behovet av förändringar i Finsam-lagstiftningen.⁵⁰ Uppdraget ska redovisas senast den 2 december 2024. Uppdraget ska bland annat genomföras i samråd med Arbetsförmedlingen.

Förändringar kan krävas men bör utredas i särskild ordning

Det nära samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Kriminalvården bedöms utgöra ett bra exempel på välfungerande samverkan mellan aktörer i det återfallsförebyggande arbetet. En del av förklaringen antas vara att det är förhållandevis enkelt att förena myndigheternas arbetsprocesser och att det finns en upparbetad samverkan sedan många år. Att Arbetsförmedlingens skyldighet att samverka med Kriminalvården numera föreskrivs uttryckligen i myndighetsinstruktionen antas också tydliggöra myndighetens ansvar och därmed förbättra förutsättningarna för samarbetet. Givet utmaningen att tillätta de förhållandevis få platserna på arbetsmarknadsutbildningarna och att antalet klienter som får del av Krami-verksamheten blir allt färre bedömer kommittén ändå att det finns utrymme för förbättringar på området för arbetsmarknadsåtgärder.

Som tidigare redogjorts för har Arbetsförmedlingen i samråd med Kriminalvården under våren 2024 haft i uppdrag att analysera förutsättningarna för att utöka och förbättra den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver inom Kriminalvården i syfte att stärka individens ställning på arbetsmarknaden och därmed bidra till att förhindra återfall till brott. Uppdraget slutredovisades i maj 2024.⁵¹

⁴⁹ Kriminalvården och Arbetsförmedlingen, Återrapportering av regleringsbrevsuppdrag om utvecklat och förstärkt samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Kriminalvården, Af-2022/0020 2699 alternativt KV 2022–3213, 2022.

⁵⁰ S2024/00722 (delvis).

⁵¹ Arbetsförmedlingen, Verksamhet för att bidra till att förhindra återfall i brott, Arbetsförmedlingens återrapportering 2024, diarienummer Af-2024/0013 8971, 2024.

Arbetsförmedlingen har adresserat att det finns ett flertal insatser att tilldela arbetssökande med dokumenterad funktionsnedsättning, som i dag inte kommer kriminalvårdsklienterna till del i någon särskild utsträckning. Detta trots att det är en målgrupp med motsvarande behov av stöd. Som exempel kan nämnas behovet av en stödperson likt Särskild stödperson för introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) men för individer som inte har en funktionsnedsättning. Arbetsförmedlingen har även betonat att det kan finnas behov av subventionerade anställningar eller andra insatser som riktas mot kriminalvårdsklienterna specifikt. Kommittén anser, utan att ta ställning till Arbetsförmedlingens förslag i sak, att det är finns ett behov av att utreda frågan om arbetsmarknadsåtgärder för kriminalvårdsklienterna vidare. Kommittén anser dock att detta kräver en utredning i särskild ordning. Uppdraget kan med fördel även avse tidigare lämnade förslag angående målgruppen för Krami-verksamheten.

7.5 Skuldsättning bland kriminalvårdsklienterna försvårar återanpassning

7.5.1 Ett systematiskt arbete för att motverka skuldsättning bland kriminalvårdsklienterna bör bedrivas

Bedömning: En omfattande skuldsättning försvårar återanpassningen till ett ordnat liv med arbete och regelbunden inkomst. Det är vanligt att skuldsättningen dessutom växer under tiden i kriminalvård, särskilt under ett frihetsberövande straff.

Enkla åtgärder kan motverka ökad skuldsättning

Många dömda som avtjänar fängelsestraff har en skuldsättning som försvårar för ett laglydigt liv efter frigivningen. Skulderna tenderar också att öka under anstaltstiden. I vissa fall uppkommer även nya skulder under anstaltstiden. Inför frigivningen är frågan om skuldsättning central för risken för fortsatt kriminalitet. Om möjligheterna att ordna upp den ekonomiska situationen framstår som små eller obefintliga ökar risken att falla tillbaka in i kriminalitet.

Undersökningar som Kronofogden har gjort visar att många kriminalvårdsklienter vill göra rätt för sig, men att kunskapen om privatekonomi är låg och att ekonomisk handledning önskas. Kronofogden har i en undersökning bedömt att flera nya skulder ofta uppkommer under frihetsberövande straff. Drygt 80 procent av de undersökta klienterna som dömts till över ett års fängelse fick nya skulder under anstaltsvistelsen. Den genomsnittliga skuldökningen uppgick till cirka 146 000 kronor.⁵² Merparten av dessa skulder var dock av brottsrelaterad karaktär som avgifter till Brottsofferfonden skadestånd eller särskild rättsverkan av brott. Myndigheten bedömde dock att flertalet nya skulder hade kunnat förhindras genom förhållandevis enkla metoder såsom samtal om ekonomi och utbildning i privatekonomi. Det kan handla om så enkla åtgärder som att påminnas om att ställa av ett fordon, säga upp abonnemang eller se till att en annan person betalar hyran för bostaden under anstaltsvistelsen. I andra fall kan det handla om att göra en inventering av den samlade skuldsättningen, göra upp en avbetalningsplan eller att ansöka om skuldsanering vid långvarig överskuldsättning.

7.5.2 Kronofogdemyndigheten ska aktiveras i det återfallsförebyggande arbetet

Förslag: Kronofogdemyndigheten ska ges i uppdrag att tillsammans med Kriminalvården ta fram och implementera samtalsstöd för att motverka överskuldsättning bland intagna i anstalt, digitalt utbildningsmaterial om privatekonomi för kriminalvårdsklienter samt vid behov, utbildningsstöd till Kriminalvårdens medarbetare. Kronofogdemyndigheten bör genomföra uppdraget i samråd med Konsumentverket.

Det ska även införas en skyldighet för Kronofogdemyndigheten att samverka med Kriminalvården i myndighetsinstruktionen.

⁵² Kronofogdemyndigheten, Slutrapport för Samverkansprojekt Kronofogden Kriminalvården – Motverka onödig skuldsättning och minska risken för återfall i brott, 2016.

Uppdrag att motverka skuldsättning ska införas

Kronofogdemyndigheten har som övergripande mål att öka betalningsviljan i samhället och att motverka företeelser som kan leda till överskuldsättning (2 § förordning [2016:1333] med instruktion för Kronofogdemyndigheten). Som redogjorts för ovan har Kronofogdemyndigheten och Kriminalvården haft gemensamma projekt som bedömts framgångsrika. För närvarande finns inget utpekat pågående samarbete mellan myndigheterna och det är oklart i vilken mån tidigare framtagna verktyg används. Kronofogdemyndigheten och Kriminalvården har uttryckt intresse av ett utökat samarbete, men betonat att det bör vara tydligt reglerat. Båda myndigheterna uppger att det försvårar för permanent innehåll när det är fråga om tillfälliga uppdrag.

Målsättningen bör vara att skulderna för kriminalvårdsklienter som avtjänar straff i anstalt i vart fall inte ska öka under straffets verkställighet. Det framstår som förhållandevis enkelt och effektivt att nyttja Kronofogdemyndighetens befintliga kompetens gentemot målgruppen kriminalvårdsklienter. Det tycks också finnas ett stort behov av det, både i fråga om konkreta samtalsstöd för personalen och riktade utbildningsinsatser. Regeringen bör därför ge Kronofogdemyndigheten i uppdrag att tillsammans med Kriminalvården ta fram och implementera samtalsstöd för att motverka överskuldsättning bland intagna i anstalt, digitalt utbildningsmaterial om privatekonomi för kriminalvårdsklienter samt, vid behov, utbildningsstöd till Kriminalvårdens medarbetare. För ett målinriktat och effektivt samarbete som består över tid bör dock Kronofogdemyndigheten ges en permanent samverkansskyldighet med Kriminalvården som är förordningsstadgad, i likhet med hur en sådan har utformats för Arbetsförmedlingen. En skyldighet att samverka med Kriminalvården för att minska skuldsättningen hos kriminalvårdsklienterna ska därför införas i Kronofogdemyndighetens myndighetsinstruktion. Kommittén bedömer att den allmänna skyldigheten för Kronofogdemyndigheten att samverka med andra myndigheter enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900) och 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) inte är tillräcklig i detta avseende. Samverkansskyldigheten bör gälla kriminalvårdsklienterna generellt, men bör inriktas särskilt på intagna i kriminalvårdsanstalt.

Det finns visserligen en skyldighet för kommunerna att lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer enligt 5 kap. 12 §

socialtjänstlagen. Kommittén bedömer dock att det är mer ändamålsenligt att ge Kronofogdemyndigheten såsom nationell myndighet uppdraget. Det finns även skäl att överväga om Konsumentverket bör ge Kriminalvården och Kronofogdemyndigheten stöd i arbetet. Det får ankomma på Kronofogdemyndigheten att genomföra uppdraget på lämpligt sätt och så att det förhåller sig till kommunernas budget- och skuldrådgivning.

7.6 Unga lagöverträdare i kriminalvård

7.6.1 Motiverat med särskilda åtgärder gentemot unga lagöverträdare inom Kriminalvården

Bedömning: Personer upp till 21 år som verkställer fängelsestraff, skyddstillsyn eller samhällstjänst inom Kriminalvården behandlas med några få undantag som andra vuxna klienter. Detta trots att unga lagöverträdare återfaller i brott i stor utsträckning, har ett ökat behov av stöd och kontroll samt omfattas av socialtjänstens särskilda ansvar och skyddslagstiftning upp till 21 år. Det är motiverat att införa en förstärkt samverkan för unga lagöverträdare generellt, i synnerhet för klienter med medel eller hög risk att återfalla i brott, för att utvärdera om det medför positiva effekter på återfallsbrottsligheten. Påföljden ungdomsövervakning kan utgöra en förebild i detta avseende.

Särskilt om unga lagöverträdare

Unga lagöverträdare benämns personer som inte har fyllt 21 år enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Lagen kompletterar rättegångsbalkens bestämmelser och innehåller ett flertal särskilda regler för personer under 21 år vid misstanke om brott.⁵³ Unga lagöverträdare särbehandlas också inom straffrätten.⁵⁴ Reglerna innebär att i synnerhet unga lagöverträdare i åldern 15–17 år särbehandlas. Som exempel ska nämnas att de särskilda ungdoms-

⁵³ Se dock förslag om ändring i detta avseende från Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare i delbetänkandet SOU 2024:39.

⁵⁴ Se dock uppdraget för Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare (dir. 2023:112).

påföljderna främst är avsedda för dömda under 18 år.⁵⁵ Socialtjänsten är också närvarande i rättsprocessen på flera sätt när en person under 18 år misstänks för brott. Exempelvis gäller enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare att socialnämnden genast ska underrättas om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för ett brott som kan leda till fängelse (6 § första stycket). Socialnämnden ska i normalfallet närvara vid polisförhör (7 §). Yttrande ska också inhämtas från ansvarig socialnämnd innan beslut i åtalsfrågan, om den unge har erkänt gärningen eller om det annars finns skälig misstanke att denne har begått brottet (11 §). För det fall åtal väcks används yttrandet även av domstol för beslut i påföljdsfrågan. Socialnämnden verkställer vidare de särskilda ungdomspåföljderna ungdomsvård och ungdomstjänst samt ger stöd vid verkställandet av ungdomsövervakning. Socialtjänsten har därför normalt god kännedom om unga lagöverträdare under 18 år. Motsvarande gäller dock inte för unga lagöverträdare över 18 år. Socialtjänsten är normalt inte delaktig i rättsprocessen för en misstänkt över 18 år, om personen inte kommer i fråga för en särskild ungdomspåföljd. Det innebär att socialtjänsten inte med säkerhet får kännedom om unga lagöverträdare i åldern 18–20 år.

Kriminalvården ansvarar för unga lagöverträdare i båda ålderskategorierna. Bortsett från de som avtjänar ungdomsövervakning är merparten unga lagöverträdare som avtjänar en kriminalvårdspåföljd över 18 år.⁵⁶ Det förekommer dock ett antal individer under 18 år som avtjänar såväl fängelsestraff som skyddstillsyn. Under 2023 påbörjade totalt 1 825 personer under 21 år verkställighet inom Kriminalvården.⁵⁷ Av dessa började 802 personer under 21 år verkställa en skyddstillsyn under året, varav 13 personer var under 18 år, och 662 personer under 21 år påbörjade under året en fängelseverkställighet. Under 2023 var ingen av de som påbörjade en fängelseverkställighet under 18 år. I normalfallet är det dock enstaka personer under 18 år som påbörjar fängelseverkställighet årligen. De flesta unga har kortare strafftider, liksom kriminalvårdsklienterna i övrigt. Knappt 40 procent av de unga 2022 hade en strafftid på upp till och med ett år.⁵⁸

⁵⁵ För en redogörelse över påföljder för unga lagöverträdare se avsnitt 3.2.8.

⁵⁶ Notera dock förslag från Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga, SOU 2023:44.

⁵⁷ Det omfattar påföljderna fängelse, skyddstillsyn, villkorlig dom med samhällstjänst, intensivövervakning med elektronisk kontroll och ungdomsövervakning.

⁵⁸ Kriminalvårdens rapport Kriminalvård och Statistik 2022, 2023. Se även statistik i avsnitt 4.2.

I dag gäller ingen särskild ordning för unga lagöverträdare som avtjänar en kriminalvårdspåföljd.⁵⁹ Arbetet utgår i stället precis som för övriga kriminalvårdsklienter från de individuella behoven och förutsättningarna. I dagsläget finns det en ungdomsavdelning på anstalten Täby (10 platser)⁶⁰. I frivården kan det också finnas handläggare som arbetar särskilt med unga klienter. Övervakningen utformas dessutom med extra tid för samverkan för unga lagöverträdare.

Kriminalvården hade under 2013 i uppdrag att genomföra en särskild satsning på åtgärder som var ägnade att förstärka det återfallsförebyggande arbetet för unga intagna under verkställigheten. För att avgöra vilka återfallsförebyggande insatser som skulle erbjudas unga i kriminalvård tog Kriminalvården fram en rapport som sammanställde aktuella och tillgängliga systematiska översikter och metaanalyser med återfall i brott som primärt effektmått. Resultatet av rapporten var att insatser med terapeutisk karaktär där syftet var att ändra både beteende och tankesätt var mest effektiva, medan bestraffning, övervakning utan innehåll och avskräckning inte ansågs ha någon eller endast liten effekt. Ytterligare en slutsats var att insatser ska ges till unga klienter som löper medel till hög risk att återfalla i brott. För unga klienter med låg risk att återfalla bedömdes insatser inte ha någon eller möjligen en negativ effekt. Multimodala insatser, dvs. sådana insatser som angriper flera kriminogena behov, bedömdes ha större effekt på återfall i brott än om fokus endast var på en insats. Medicinsk behandling av adhd visade sig också ha positiva effekter på återfall i brott hos unga. Dessutom följer av rapporten att det var viktigt att insatserna genomfördes med hög kvalitet och att personal som ansvarade för dessa hade adekvat utbildning och träning i till exempel de behandlingsprogram som erbjöds. Slutligen följde det av rapporten att det inte fanns någon skillnad i minskad återfallsrisk mellan undersökta insatser som genomfördes på frivillig basis jämfört med sådana som var obligatoriska eller påtvingade den intagne.⁶¹

Satsningen bedömdes positiv men Kriminalvården hade efter satsningen mot målgruppen ingen möjlighet att fortsätta arbetet i lika

⁵⁹ Avser påföljderna fängelse, skyddstillsyn eller samhällstjänst. Ungdomsövervakning har dock en särskild utformning, se lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning.

⁶⁰ I maj 2024.

⁶¹ Kriminalvården, Återfallsförebyggande åtgärder för unga, 2013.

stor omfattning utan de särskilda resurser som kom med regeringsuppdraget.⁶²

Socialtjänstens ansvar för barn och unga

Ansvaret för unga dömda delas av flera myndigheter. De rättsvårdande myndigheterna ska markera samhällets reaktion på brottet medan socialtjänsten har ansvar för den unges behov av stöd och skydd, bland annat utifrån socialtjänstlagen. Tanken om behandlade inslag för att motverka kriminalitet gör sig särskilt gällande för barn och unga. Socialtjänsten har ett särskilt utpekat ansvar för denna grupp (5 kap. 1–3 §§ socialtjänstlagen). Socialtjänsten ska till exempel bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa (bland annat 5 kap. 1 § socialtjänstlagen). Om en person som inte har fyllt 21 år har behov av särskilt stöd och särskild vägledning för att motverka en risk för till exempel brottslig verksamhet får socialtjänsten under vissa förutsättningar utse en särskilt kvalificerad kontaktperson för den unge (3 kap. 6 b § socialtjänstlagen). Insatsen kräver samtycke men kan i vissa situationer ges även utan samtycke med stöd av 22 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Om övriga insatser från socialtjänsten inte kan ges på frivillig väg kan socialtjänsten överväga vård med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ansökan om tvångsvård för unga kan göras innan den unge har fyllt 20 år och vården kan pågå som längst tills att den unge har fyllt 21 år (21 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga). I många kommuner erbjuds unga därutöver också sociala insatsgrupper som är en förstärkt samverkan mellan bland andra socialtjänst och Polismyndigheten riktat mot unga med kriminell livsstil (se avsnitt 5.3.2 om Polismyndigheten). Socialnämnden har i dagsläget inte ett tydligt utpekat ansvar för att förebygga och motverka kriminalitet, utöver våld i nära relation (5 kap. 11 a § socialtjänstlagen).

Med barn avses enligt socialtjänstlagen personer under 18 år, men det finns ingen definition av en ung person i socialtjänstlagen. I förarbeten till den äldre socialtjänstlagen uttrycks att socialnämndens ansvar gäller ungdomar upp till 20-årsåldern, men det framgår att

⁶² Slutredovisning till regeringen, Kriminalvårdens förstärkta insatser för unga i kriminalvård och förstärkta insatser för våldsamma män 2013–2016, Kriminalvårdens dnr 2013-13962 och 2013-1396, 2017.

man medvetet valt att inte lägga en fast övre åldersgräns (prop. 1979/80:1 s. 254). En fast åldersgräns om 21 år gäller som nämnts dock för vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Med hänsyn till socialtjänstens uppdrag är det enligt kommitténs bedömning motiverat för socialtjänsten att arbeta mer riktat mot unga lagöverträdare upp till 21 år inom Kriminalvården.

*Samverkan mellan Kriminalvården och socialtjänsten
är särskilt viktig*

Eftersom ansvaret för brottsförebyggande arbete delas av flera myndigheter krävs en effektiv samverkan. Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att nödvändig samverkan med andra aktörer kommer till stånd i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa (5 kap. 1 a § socialtjänstlagen). Kriminalvården är i sin tur skyldig att anmäla till socialnämnden om myndigheten i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa (14 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen). Någon generell skyldighet för socialtjänsten att samverka med Kriminalvården beträffande unga lagöverträdare finns inte.

Eftersom unga kriminalvårdsklienter är i hög grad återfallsbenägna och dessutom utgör en prioriterad grupp för socialtjänsten finns skäl att säkerställa samverkan mellan Kriminalvården och socialtjänsten. På så sätt säkerställs att socialtjänsten kan uppmärksamma den unges behov av stöd. Det säger sig självt att socialtjänsten inte kan arbeta riktat eller uppsökande om socialtjänsten inte har kännedom om den unge lagöverträdaren. Ett ytterligare skäl för samverkan med socialtjänsten är det kommunala aktivitetsansvar (även kallat KAA) som följer av 29 kap. 9 § skollagen (2010:800) och innebär att det är hemkommunen – i stället för till exempel Arbetsförmedlingen – som är ansvarig för att unga upp till 20 år har sysselsättning. Kommunen är skyldig att erbjuda insatser till unga upp till 20 år som inte studerar i eller har fullföljt gymnasieskola eller genomför motsvarande utbildning. Vid samverkan med socialtjänsten kan även behovet av sysselsättning för unga lagöverträdare därmed uppmärksammas.

Ungdomsövervakning kan utgöra en förebild

Ungdomsövervakning har ofta framhållits som exempel på påföljd där samarbetet mellan samhällsaktörer fungerar väl och effektivt.⁶³ Kriminalvården ansvarar för påföljden som i korthet innebär att den unge får helghemarrest som kontrolleras med elektronisk övervakning.⁶⁴ I påföljden ingår också att socialnämnden ska involveras i verkställighetsplaneringen och ska utse en särskild handläggare för den unge (9 och 12 §§ lagen [2020:616] om verkställighet av ungdomsövervakning). Det är också socialnämnden som ska utföra utredningen om ungdomsövervakningen. Eftersom samverkansskyldigheten är reglerad i lag krävs inte samtycke från den unge eller vårdnadshavarna för att socialtjänsten ska delta. En sekretessbrytande bestämmelse har i stället införts (35 kap. 10 b och 15 a §§ offentlighets- och sekretesslagen). Den lagreglerade samverkan bedöms av Kriminalvården fungera mycket väl.

Andra lagstiftningsärenden m.m. som träffar gruppen unga lagöverträdare

Att motverka barn och ungas kriminalitet är högt prioriterat och ett flertal reformer väntas på området. Nedan beskrivs ett urval av pågående lagstiftningsärenden och utredningar av betydelse.

Utredningen om ungdomskriminalitetsnämnder har i betänkandet *En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga* (SOU 2024:30) analyserat den danska ordningen med ungdomskriminalitetsnämnder och föreslagit att staten får ansvar att gripa in, besluta om och följa upp brottsförebyggande åtgärder för barn och unga som riskerar att begå allvarlig brottslighet. Utredningen har också föreslagit att en ny nationell myndighet ska inrättas för ändamålet. Uppdraget redovisades den 8 maj 2024.

Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare har i delbetänkandet *Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga* (SOU 2024:39) föreslagit ändringar bland annat i fråga om ungdomsreduktionen i straffmätningen och särbehandlingen av myndiga unga lagöverträdare. Utredningen har också föreslagit skärpta regler om ungdomsövervakning och en ny påföljd, utvidgad ungdoms-

⁶³ Påföljden har dock ännu inte utvärderats i relation till effekten på återfall i brott.

⁶⁴ En utförligare redogörelse för påföljden ungdomsövervakning finns i avsnitt 3.2.8.

övervakning, som ska inledas med två månader i kriminalvårdsanstalt. Utredningen i denna del redovisades den 24 juni 2024.

Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga har i betänkandet *En översyn av reglering om frihetsberövande påföljder för unga* (SOU 2023:44) föreslagit att påföljden slutna ungdomsvård ska tas bort för unga i åldern 15–17 år som begår den allvarligaste brottsligheten. De föreslås i stället dömas till fängelse som ska verkställas på särskilda ungdomsavdelningar på Kriminalvårdens befintliga anstalter. Det ska särskilt nämnas att utredningen även har föreslagit obligatorisk samverkan mellan Kriminalvården och socialnämnden i sådana fall och att en särskild handläggare från socialtjänsten ska utses. Uppdraget redovisades de 14 augusti 2023. Regeringen har gett Kriminalvården i uppdrag att förbereda inrättandet av särskilda enheter för unga i åldern 15–17 år till den 1 juli 2026.

Utredningen Öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare och fler tidiga insatser till barn och unga (S 2022:D) ska analysera införandet av en ordning med krav riktade mot barn och unga, liknande sådana som förekommer i Danmark. Barn- och ungdomsföreläggande ges utan samtycke och kan bland annat handla om att den unge ska delta i föreningsverksamhet för ungdomar, ha en kontaktperson, praktisera hos en privat eller offentlig arbetsgivare, vara hemma på vissa bestämda tider eller delta i möten på skolan. Utredaren ska också se över om det finns behov av att införa en möjlighet för socialnämnden att kontrollera efterlevnaden av sådana beslut med hjälp av elektronisk övervakning. Utredaren ska även analysera och lämna förslag som ger socialnämnden möjlighet att besluta om förebyggande insatser i form av föreskrifter, på motsvarande sätt som Kriminalvården beslutar om vid påföljden ungdomsövervakning. Uppdraget ska redovisas senast den 5 november 2024.

Nyligen inrättades en ny samverkansstruktur mot barn och unga i organiserad brottslighet. De så kallade Bob-råden ska bland annat säkerställa att effektiva och ändamålsenliga åtgärder vidtas när barn och unga är inblandade i grov kriminalitet.⁶⁵ Målgruppen för Bob-råden bedöms i flera fall omfatta de unga lagöverträdarna inom Kriminalvården.

Omfattningen av åtgärder riktade mot unga lagöverträdare visar enligt kommittén behovet av att kraftsamla i syfte att motverka kriminalitet hos unga. Kommitténs bedömning är därför att arbetet gent-

⁶⁵ Ju2023/02529.

emot denna målgrupp bör prioriteras även under samtliga verkställigheter inom Kriminalvården.

7.6.2 Förstärkt samverkan för unga lagöverträdare inom Kriminalvården

Förslag: För unga lagöverträdare (upp till 21 år) som avtjänar fängelse- eller frivårdspåföljd ska samordnad planering med kommunen alltid ske, om den unge samtycker till det och det inte är uppenbart obehövligt.

För unga lagöverträdare ska i normalfallet en biträdande övervakare förordnas under övervakningen. Föreskrifter om vistelseförbud eller anvisning om att den dömda ska vara i bostaden under vissa tider, som kontrolleras med elektronisk övervakning, bör användas i större utsträckning för unga lagöverträdare än för andra kriminalvårdsklienter.

Behovet av förstärkt samverkan med socialtjänsten

Gruppen unga som begår brott återfaller i mycket stor utsträckning.⁶⁶ Det är också en grupp som är i behov av mer stöd och hjälp för att bygga upp ett välfungerande liv utan kriminalitet. Det är omvittnat också en grupp som ofta är svår att motivera och nå. Under senare år har samhället haft en utveckling där den generella ungdomsbrottsligheten minskat samtidigt som en grupp unga begår allt grövre brott. Det handlar i vissa fall om grova våldsbrott kopplade till kriminella nätverk. De samhällsekonomiska vinsterna med att vända en sådan kriminell bana är särskilt stora. Sammantaget finns därför all anledning att kraftsamla mot gruppen unga lagöverträdare som avtjänar påföljd inom Kriminalvården, i synnerhet de som bedöms ha risk att återfalla i brott.

Om samverkan med socialtjänsten sker regelmässigt gällande unga lagöverträdare säkerställs att socialtjänsten får kännedom om en ung persons kriminella utveckling. Det blir därmed betydligt enklare för socialtjänsten att fånga upp den unges behov av stöd- och skyddsinsatser. Det kan också bli fråga om att slussa den unge vidare till

⁶⁶ Se avsnitt 4.5 för statistikuppgifter.

andra stödstrukturer inom socialtjänsten såsom sociala insatsgrupper eller stöd till avhoppare. Sådan samverkan säkerställer också att det kommunala aktivitetsansvaret utövas i de fall det är aktuellt. Enligt kommitténs bedömning bör en sådan regelmässig samverkan förbättra förutsättningarna för Kriminalvården och socialtjänsten att arbeta på enad front i det återfallsförebyggande arbetet mot unga.

Det är inte självklart vid vilken vuxen ålder ett sådant behov upphör. Det är dock lämpligt att den yttre gränsen för vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga är styrande även för när sådan förstärkt samverkan ska ske. Detta överensstämmer också med definitionen av en ung lagöverträdare enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Förslaget bör ingå i bestämmelsen om samordnad planering

Kommittén har övervägt flera möjliga alternativ till en förstärkt samverkan för unga lagöverträdare inom Kriminalvården. Bland annat har övervägts att i likhet med ordningen för påföljden ungdomsövervakning föreslå obligatorisk samverkan med socialtjänsten för unga lagöverträdare som avtjänar kriminalvårdspåföljd samt att en särskild handläggare inom socialtjänsten ska utses för den unge. Skäl som talar för en sådan ordning är att ett sådant förslag även har lämnats beträffande unga lagöverträdare under 18 år som avtjänar fängelsestraff av Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga.⁶⁷ Obligatorisk samverkan med socialtjänsten för alla unga lagöverträdare upp till 21 år bedöms dock för långtgående. Enligt kommitténs mening bör åtgärderna också bygga på frivillighet för den myndiga gruppen unga lagöverträdare för att det stöd socialtjänsten kan ge också ska fungera effektivt i praktiken. Kriminalvården bör också ges möjlighet att avstå sådan samverkan i vissa fall. Kommittén har även övervägt att införa en underrättelseskyldighet för Kriminalvården att informera socialnämnden om att en ung lagöverträdare, som bedöms ha risk att återfalla i brott, ska frigges från ett fängelsestraff eller påbörja verkställighet av en frivårdspåföljd.

Övervägande skäl talar enligt kommitténs mening dock för att den förstärkta samverkan ska ingå som del av förslaget om samordnad planering. Det bör göras genom att föreskriva att samverkan

⁶⁷ SOU 2023:44.

med ansvarig kommun *ska* ske för en ung lagöverträdare, om den unge samtycker till det. Det ska dock inte krävas en samordnad planering om det enligt Kriminalvårdens bedömning framstår som obehövligt. På så sätt ges Kriminalvården möjlighet att avstå att kalla till samordnad planering med kommunen i de fall det bedöms utsiktslöst, om klienten har en låg risk att återfall i brott eller snart fyller 21 år. Ett annat skäl för Kriminalvården att avstå samordnad planering med kommunen ska vara att samverkan med socialtjänsten redan sker med stöd av annan författning.⁶⁸ Det bör dock tydligt anges i lag och förordning att det är fråga om en presumtion för att sådan samverkan ska ske, till skillnad från samordnad planering i övrigt.

Förslaget ska införas i bestämmelsen om samordnad planering i såväl fängelselagen som förordningen om verkställighet av frivårds-påföljder.

Andra åtgärder i syfte att motverka återfall i brott hos unga lagöverträdare

Med utgångspunkt i att det är motiverat med en särskild kraftsamling beträffande unga lagöverträdare förordar kommittén ytterligare insatser mot målgruppen.

Kommittén bedömer att civilsamhällets närvaro bör prioriteras särskilt i det återfallsförebyggande arbetet mot unga lagöverträdare. Kriminalvården kan under övervakning efter villkorlig frigivning eller under skyddstillsyn förordna biträdande övervakare från civilsamhället för den dömda. Hur en sådan insats kan utformas och vilka effekter insatsen kan ha i det återfallsförebyggande arbetet beskrivs utförligt nedan (avsnitt 7.7.3). I hänvisat avsnitt beskrivs även att just mentorskapsbaserade insatser uppges ha en positiv effekt när det gäller återfallsförebyggande åtgärder för unga. Det ska också nämnas att Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) i rapporten *Psykosociala insatser för att förebygga och minska gängkriminalitet bland barn och unga vuxna* har gjort bedömningen att psykosociala insatser till personer i gängkriminalitet under frivård kan minska fortsatt kriminalitet med 44 procent ett år efter avslutad insats.⁶⁹ Kommittén anser

⁶⁸ På så sätt förhåller sig bestämmelsen om samordnad planering även till förslaget i SOU 2023:44 om obligatorisk samverkan med socialtjänsten för lagöverträdare under 18 år som avtjänar fängelsestraff.

⁶⁹ Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, *Psykosociala insatser för att förebygga och minska gängkriminalitet bland barn och unga vuxna*, Stockholm, 2023.

därför att Kriminalvården bör arbeta målinriktat för att i normalfallet erbjuda insatsen biträdande övervakare till unga lagöverträdare under förutsättning att det bedöms lämpligt. Civilsamhälleorganisationer som är särskilt inriktade på arbete mot den unga målgruppen bör särskilt komma i fråga. Kriminalvården bör också överväga att dra nytta av organisationer som redan i dag får statsbidrag för att arbeta återfallsförebyggande mot unga intagna. I de fall det är praktiskt möjligt vore det fördelaktigt om en ung intagen som har etablerat kontakt med en företrädare för civilsamhället ges möjlighet att upprätthålla kontakten även efter frigivningen. Det får ankomma på Kriminalvården att utforma arbetet utifrån en sådan given målsättning, exempelvis genom riktlinjer för frivården. Det föreslås därför inga regeländringar i det avseendet.

Kommittén har uppmärksammat att det regelmässigt kan finnas större anledning att besluta om vistelseförbud som kontrolleras med elektronisk övervakning för unga lagöverträdare. Även med utgångspunkt i den brottslighet som är aktuell och vilken kontroll som är proportionerlig i det enskilda fallet bör det i många fall, med hänsyn till gruppens höga återfallsfrekvens, vara ett berättigat krav att den unge under övervakningen är i bostaden under vissa tider eller undviker att befinna sig på vissa platser. Utan att för den del göra övervakningen alltför ingripande bör utformningen av en ungdomsövervakning i större utsträckning kunna utgöra en förebild för hur övervakningen ska utformas för en ung lagöverträdare, i vart fall under en inledande period. I avsnitt 7.7.2 redogörs för de rättsliga möjligheterna att utforma sådana hemarrester. Även om reglerna ska tillämpas restriktivt är det alltså kommitténs bedömning att de redan i dag ger utrymme för tillämpning i större utsträckning och på ett sätt som effektivt kan förhindra återfall i brott. Dessa verktyg bör mer regelmässigt kunna tillämpas för unga lagöverträdare. Ett sådant riktat arbete bör ankomma på Kriminalvården att utforma.

Slutligen bör också nämnas att det framför allt från civilsamhällets organisationer efterfrågas insatser från socialtjänsten riktade mot anhöriga till unga lagöverträdare, eftersom de anhöriga i många fall är delaktiga i den unges kriminella livsstil.

7.7 Utslussning och övervakning för att motverka återfall i brott

7.7.1 Utslussningsåtgärder är effektiva verktyg

Bedömning: Utslussningsåtgärder är effektiva verktyg för att förbereda anstaltsklienter för frigivning och därmed minska risken för återfall i brott. Särskilt åtgärden utökad frigång har påvisbar effekt på återfallsrisken i brott. Även om användningen totalt sett har ökat under senare år bör åtgärderna kunna användas i större utsträckning.

Användningen bör fortsätta öka men åtgärder även skräddarsys

I syfte att främja återanpassningen till samhället och minska återfallsrisken kan Kriminalvården inför frigivningen besluta om permissioner och särskilda utslussningsåtgärder. De fyra utslussningsåtgärder som anges i fängelselagen är frigång (sysselsättning utanför anstalten under vissa timmar), vårdvistelse (behandlingshem för missbruk m.m.), halvvägsbostad (särskild boendeform för de som behöver stöd eller saknar bostad) och utökad frigång (avtjänande av sista delen av straffet i hemmet för de med sysselsättning), se 11 kap. fängelselagen. Det är reglerat när de olika utslussningsåtgärderna kan komma i fråga. För samtliga utslussningsåtgärder får det inte finnas någon beaktansvärd risk för återfall i brott. Kriminalvården kan besluta om villkor och förena villkoren med elektronisk kontroll.

Särskilt åtgärden utökad frigång har enligt forskningen en god effekt på att minska antalet återfall i brott.⁷⁰ Enligt Kriminalvårdens egen forskning har både frigång och utökad frigång effekt på återfallsrisken.⁷¹ Under åren 2014–2022 har antalet klienter som erhållit någon särskild utslussningsåtgärd totalt sett ökat. Antalet har ökat för samtliga utslussningsåtgärder förutom för frigång där antalet har minskat avsevärt över tid (endast 17 påbörjade frigång under 2023, jämfört med 84 under 2017).⁷² Kriminalvårdens förklaring till detta är att frigång tidigt under 2020 ställdes in för att minska smittspridning i anstalt under coronapandemin. Utökad frigång står för en minskande

⁷⁰ Brå, Utslussning från anstalt. En uppföljning av Kriminalvårdens arbete med de särskilda utslussningsåtgärderna, rapport 2017:15, med däri gjorda hänvisningar.

⁷¹ Forsman och Werner för Kriminalvården, Utslussning – effekt på återfall i brott, 2016.

⁷² Kriminalvårdens rapport Kriminalvård och Statistik 2022, 2023.

andel av samtliga beslutade utslussningsåtgärder, även om det fortfarande är den enskilt vanligaste utslussningsåtgärden.⁷³ För klienter med kortare strafftider är det svårt att hinna planera för till exempel en vårdvistelse. Strafftiderna påverkar också om det över huvud taget kan komma i fråga att bevilja en utslussningsåtgärd, till exempel krävs minst tre månaders avtjänande av fängelsestraff för att halvvägshus eller utökad frigång ska kunna beviljas.

Kommittén anser att det är angeläget att användningen av frigång börjas användas i större utsträckning. Även åtgärden utökad frigång bör kunna komma ännu fler till del. Kriminalvården har efterlyst möjligheten att skraddarsy utslussningsåtgärder för den enskilde klienten. Översyn av reglerna har ingått i uppdraget för Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet (Ju 2022:10) som redovisades den 4 juli 2024.⁷⁴ Kommittén instämmer i behovet att bättre kunna utforma individuella utslussningsåtgärder för klienter i syfte att de ska komma ännu fler klienter till del och ser att det är angeläget att Kriminalvården ges förutsättningar för att använda utslussningsåtgärder i större utsträckning. Det bör också undersökas om så kan ske i förening med att arbetsmarknadsåtgärder vidtas för intagna.

Det ska i sammanhanget också nämnas att det finns rättsordningar där frigivning från anstalt företrädesvis sker i början av veckan eftersom detta väntas minska risken för återfall i brott. Enligt en nyligen genomförd studie har frigivningsdagen inte någon effekt på risken att återfalla i brott vid svenska förhållanden.⁷⁵

⁷³ Kriminalvårdens rapport Kriminalvård och Statistik 2022, 2023.

⁷⁴ SOU 2024:48.

⁷⁵ Brå, Återfall i brott utifrån veckodag för frigivning från anstalt, kortanalys 4/2024.

7.7.2 Övervakningen kan fortfarande göras mer ingripande

Bedömning: Övervakningen fyller en viktig funktion i det återfallsförebyggande arbetet. Under övervakningen kan Kriminalvården besluta om kontroll- och tvångsåtgärder för att motverka återfall i brott. Bland annat kan föreskrifter kontrolleras med hjälp av elektronisk övervakning. Myndigheten har numera befogenhet att genom särskild föreskrift förbjuda den dömde tillträde till en viss plats eller anvisa den dömde att vistas på viss plats vid särskilt angivna tider. Sådana föreskrifter kontrolleras dock med elektronisk övervakning i få fall (sju fall under 2023).

Övervakningen central för att hindra återfall i brott

Ur ett återfallsförebyggande perspektiv är effektiv övervakning av villkorligt frigivna och skyddstillsynsdömda centralt. Det krävs att strukturen ger det stöd som klienten behöver för att vidmakthålla vidtagna förändringar, att övervakningen är effektiv i fråga om att uppmärksamma en negativ riktning i tid och att det finns adekvata sanktionsmöjligheter vid misskötsamhet.

Den rättsliga regleringen avseende övervakning efter villkorlig frigivning och under skyddstillsynspåföljd har redogjorts för i kapitel 3. I korthet gäller att den som har avtjänat ett fängelsestraff frigges villkorligt efter två tredjedelar av straffet, om det inte finns särskilda skäl.⁷⁶ Under den villkorliga frigivningen har klienten en prøvotid som motsvarar det som återstår av fängelsestraffet, dock minst ett år (26 kap. 12 § första stycket brottsbalken). Om det finns en risk för återfall i brott får klienten normalt övervakning under den villkorliga frigivningen (26 kap. 17 § första stycket brottsbalken). En majoritet av de som frigges får också övervakning. Under övervakningen ska klienten ha kontakt med övervakaren från frivården på det sätt som bestämts. Övervakningen kan förenas med vissa villkor, så kallade föreskrifter, till exempel att klienten ska medverka i återfallsförebyggande program, behandling för missbruk, vilken plats klienten ska bo på eller förbud för klienten att vistas på en särskilt angiven plats (26 kap. 16 § brottsbalken). Föreskrifterna kan kontrolleras genom elek-

⁷⁶ Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet (Ju 2022:10) har haft i uppdrag att lämna förslag på en skärpt reglering som innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte beviljas, annat än om det finns särskilda skäl. Se SOU 2024:48.

tronisk övervakning (26 kap. 17 § brottsbalken). Motsvarande gäller under övervakningen under en skyddstillsyn (28 kap. 6 § brottsbalken första stycket). Skyddstillsyn innebär att den dömda får en prövotid om tre år, varav minst ett år med övervakning (28 kap. 4 § brottsbalken).

Möjligheten att besluta om vistelseförbud som kan kontrolleras med elektronisk övervakning, bland annat i syfte att minska risken för återfall i brott, infördes under 2020 respektive 2021.⁷⁷ Trots detta används det tillsammans med elektronisk övervakning i få fall. Under 2023 användes det endast i 7 fall (omfattar både villkorlig frigivning och skyddstillsyn) och under 2022 i 6 fall. Under samma period användes föreskrift om vistelseort i 96 respektive 56 fall.⁷⁸

Användning av elektronisk övervakning i fler fall

Elektronisk övervakning innebär ett effektivt och omfattande verktyg för kontroll, som dessutom kan medföra en betydande frihetsinskränkning för den enskilde. Verktygen medför att misskötsamhet snabbt kan upptäckas. Det är därför ett effektivt kontrollmedel i arbetet med att förebygga återfall i brott. Det bör finnas förutsättningar att överväga elektronisk övervakning i betydligt fler fall under övervakningen.

Beslut om elektronisk övervakning måste alltid övervägas noga. En föreskrift om vistelseförbud med elektronisk övervakning innebär en inskränkning av en persons rörelsefrihet och aktualiserar flera grundläggande fri- och rättigheter, bland annat kan nämnas skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Sådana fri- och rättigheter får endast begränsas på vissa sätt och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. I förarbetena till aktuella bestämmelser anges att anstaltsvistelsen ska utgöra den mest ingripande delen av fängelsestraffet. En föreskrift får inte

⁷⁷ Genom lagändringarna om förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning (prop. 2018/19:77) samt utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda (prop. 2020/21:85).

⁷⁸ Statistik framtagen av Kriminalvården. Kriminalvården har dock framhållit att myndigheten under första halvåret 2024 har gjort flera insatser för att nu öka andelen föreskrifter som kontrolleras elektroniskt. Per den 30 juni 2024 har 169 föreskrifter om vistelseort och/eller kontrollerat boende beslutats, varav 67 har kontrollerats med elektronisk övervakning.

beslutas endast i syfte att åstadkomma en skärpning av påföljden eller bli så ingripande att övervakningen i praktiken är att jämställa med verkställighet av ett fängelsestraff med intensivövervakning genom elektronisk kontroll. Det finns i 26 kap. 14 a § brottsbalken också en uttrycklig skyldighet att pröva behovet av åtgärderna mot proportionalitetsprincipen. Bestämmelsen föreskriver att kontroll- eller tvångsåtgärder endast får användas om det inte finns andra mindre ingripande åtgärder som är tillräckliga. Av förarbetena framgår att tillämpningen bör vara särskilt restriktiv om föreskriften ska avse skyldighet att vistas på en viss plats. En sådan föreskrift bör regelmässigt begränsas till vissa särskilt angivna tider till exempel genom att den övervakade ska vistas i bostaden under ett visst antal timmar nattetid. Möjligheten bör främst kunna övervägas för vissa kategorier av dömda där risken för återfall i allvarlig brottslighet är särskilt stor eller för personer med koppling till organiserad brottslighet.⁷⁹

Även om det finns starka proportionalitetshänsyn vid användning av elektronisk övervakning för att kontrollera en föreskrift måste det ställas mot det angelägna intresset av att effektivt förhindra återfall i brott. Dessutom ska beaktas att åtgärden endast är aktuell under pågående verkställighet av ett straff. Trots det lagstadgade kravet på proportionalitet är därför vår slutsats att föreskrifter om vistelseort och boende som kombineras med elektronisk kontroll används allt för restriktivt och att en tillämpning i flera fall inte sker trots att det hade varit motiverat i det enskilda fallet. Det finns också möjlighet att med hjälp av dagens regler utforma en hemarrest eller liknande, vilket borde vara särskilt betydelsefullt vid viss brottslighet eller exempelvis för att ge särskilt stöd för de yngre kriminalvårdsklienterna. Även med beaktande av kravet på restriktivitet bör denna möjlighet kunna användas i betydligt större utsträckning redan i dag. Regeländringar som medför att brottsoffers behov av trygghet tillmäts större betydelse bör också övervägas.

En översyn av reglerna har ingått i uppdraget till Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet (Ju 2022:10) som redovisades den 4 juli 2024.⁸⁰ En fullständig utvärdering av reglerna görs också för närvarande av Brå.⁸¹ Kommittén ser positivt på att uppdraget omfattar både om reglerna har fått genomslag och vilken påverkan de

⁷⁹ Prop. 2020/21:85 s. 62–63.

⁸⁰ SOU 2024:48.

⁸¹ Se myndighetens regleringsbrev för 2024.

har på återfall i brott. Uppdraget ska redovisas i september 2025. Med hänsyn till samtidigt pågående uppdrag har kommitténs redogjort för sina iakttagelser, men avstått från att lämna förslag på området.

7.7.3 Civilsamhällets bidrag i det återfallsförebyggande arbetet

Bedömning: Civilsamhället bidrar effektivt i det återfallsförebyggande arbetet, särskilt under tiden i anstalt. Ett konkret exempel på hur civilsamhället kan bidra efter frigivningen är som biträdande övervakare under övervakningen. Insatsen innebär en unik möjlighet att erbjuda klienten en prosocial förebild som dessutom kan ha en samordnande funktion.

Civilsamhället spelar viktig roll

Ett flertal ideella organisationer får varje år stadsbidrag från Kriminalvården för sin delaktighet i myndighetens arbete ägnat att främja dömdas återanpassning till samhället. Sådant stöd ska företrädesvis utgå till frigivningsförberedande verksamhet för intagna i anstalt och häkte samt till stödjande insatser efter frigivningen (se förordningen [2002:954] om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område och Kriminalvårdens föreskrifter [KVFS 2006:12] om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område).

Det finns en stor kraft i civilsamhället och ideella organisationer kan ge flera viktiga bidrag till det återfallsförebyggande arbetet (en fullständig redogörelse finns i kapitel 5). Detta arbete ger stora vinster både på övergripande nivå och i det enskilda fallet. Vikten av civilsamhällets roll i det brottsförebyggande arbetet betonas också ofta.⁸² Det finns dock också särskilda utmaningar med att i ett systematiskt återfallsförebyggande arbete förlita sig på ideella krafter. Detta med hänsyn till att organisationernas kapacitet sällan är likvärdig över landet och att verksamheten ofta är personbunden.

⁸² Se t.ex. regeringens nationella brottsförebyggande strategi Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet (Skr. 2023/24:68) och redovisning av Polismyndighetens, Socialstyrelsens och Statens institutionsstyrelses uppdrag att föreslå en samverkansstruktur för arbete med barn och unga i och i närheten av miljöer kopplade till organiserad brottslighet (Ju2023/00972).

Om insatsen biträdande övervakare

Ett exempel på hur ideella krafter har införlivats i verkställighetslagstiftningen är möjligheten för Kriminalvården att förordna biträdande övervakare. Biträdande övervakare utgörs av frivilligarbetare, som exempelvis organiseras genom Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (RFS). Kriminalvården kan under övervakningen efter ett fängelsestraff förordna en eller flera personer att biträda vid övervakningen (26 kap. 13 § andra stycket brottsbalken). Motsvarande gäller för den som dömts till skyddstillsyn (28 kap. 6 § första stycket brottsbalken). Av 5 kap. 20 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder framgår att vad som föreskrivs för övervakare även gäller biträdande övervakare, med något undantag. Den biträdande övervakaren ska utgöra en prosocial förebild. Det övergripande uppdraget för den biträdande övervakaren är att stödja, vägleda och uppmuntra klienten i dennes ansträngningar att inte återfalla i brott. En biträdande övervakare kan ofta stötta i de kontakter som behöver tas av den frigivne. Den biträdande övervakaren ges ett specifikt uppdrag av frivårdens personal, utformat efter den dömdes behov. Det kan exempelvis vara att hjälpa klienten att ta sig närmare arbetsmarknaden. Beroende på klientens behov så kan det handla om att hjälpa klienten i kontakter och möten med Arbetsförmedlingen, praktikplatser eller praktiskt arbetssökande. Ett annat uppdrag kan vara att hjälpa klienten att komma in i en fritidssysselsättning som innebär fler sociala kontakter. De flesta uppdragen handlar om att hjälpa klienten att hitta en stabil plats i samhället.

Insatsen ska utgöra ett komplement till frivårdens insatser. Kriminalvården menar att det professionella nätverket ska motivera klienten att vilja röra sig i en prosocial riktning och lära ut färdigheter som krävs för en sådan förändring. Insatser utanför det professionella nätverket kan sedan hjälpa klienten att vidmakthålla förändringen. I rollen ingår att uppmuntra och förstärka prosocialt beteende, att minska negativa effekter av eventuella återfall i missbruk eller kriminalitet och att följa upp och förstärka andra insatser som klienten tar del av inom frivården. Övervakaren kan i realtid hjälpa klienten att hantera hinder och svårigheter som denne stöter på under vägens gång. Konkret kan stödet innebära hjälp med att utforma CV, ta nödvändiga kontakter eller fylla i ansökningar. Det kan också handla om att ge social färdighetsträning för att bryta isolering eller något så praktiskt som att

hjälpa till att ordna legitimation och mobilt Bank-ID för att ansöka om försörjningsstöd.

Uppdraget som biträdande övervakare är till stor del ideellt. Av 5 kap. 17 § förordningen om verkställighet av frivårdspåföljder framgår dock att den biträdande övervakaren har rätt till ersättning för sitt uppdrag. Kriminalvården får meddela föreskrifter om ersättningens storlek. Ersättningen består av en arvodesdel och en kostnadsdel. En person som förordnas som biträdande övervakare har för närvarande rätt till ersättning för uppdraget samt rätt till ersättning för kostnader med vardera 350 kronor per månad. Om den biträdande övervakarens kostnader för att fullgöra uppdraget väsentligt överstiger 350 kronor per månad kan han eller hon även få ersättning för de överstigande kostnaderna. (30 § KVFS 2024:2⁸³)

Kriminalvården arbetar för att säkerställa att personer som förordnas är lämpliga för uppgiften. Lämplighetsintervju, kontroll av id-handling, utdrag ur misstanke- och belastningsregister samt referenstagning är exempel på åtgärder som vidtas innan någon förordnas som biträdande övervakare. Vid tillträde genomgår den biträdande övervakaren även en grundläggande utbildning och registreras i Kriminalvårdens ärendehanteringssystem. Kriminalvården undviker att förordna klienters egna förslag på biträdande övervakare för att undvika lojalitetskonflikt mellan den biträdande övervakaren och klienten samt för att försäkra sig om att den biträdande övervakaren blir ett pro-socialt tillskott i klientens nätverk. Den biträdande övervakaren kan entledigas från sitt uppdrag i förtid om ansvarig frivårdsinspektör bedömer att denne inte följer upprättade överenskommelser, inte förmår utföra sitt uppdrag eller har negativ påverkan på klienten. Om det framkommit att den biträdande övervakaren inte är lämplig utifrån en säkerhetsbedömning kan denne behöva entledigas i förtid utan att delges anledning till det.⁸⁴

Positiva effekter som ett led i det återfallsförebyggande arbetet

Kriminalvården har genomfört ett projekt delvis finansierat av EU:s socialfond där biträdande övervakare fått riktade uppdrag med målsättningen att få fler kriminalvårdsklienter i sysselsättning. Av

⁸³ Arvodesbeslut den 9 januari 2024 med diarienummer KV 2023-29695.

⁸⁴ Kriminalvårdens årsredovisning 2023.

utvärderingen framgick att klienter som fått en biträdande övervakare förordnad i projektet kommit närmare arbetsmarknaden i betydligt högre grad än de som inte haft någon biträdande övervakare (47 procent arbetade eller studerade vid projektets slut jämfört med 15 procent i jämförelsegruppen). Underlaget är förvisso litet men visar ändå att insatsen kan ge god effekt på faktorer som är viktiga i det återfallsförebyggande arbetet.⁸⁵

När det gäller unga lagöverträdare bör nämnas att mentorskapsbaserade insatser listas som en av de insatser som har en positiv effekt på bland annat återfall i brott i en forskningssammanställning om återfallsförebyggande åtgärder för unga.⁸⁶ Mentorskapsbaserade insatser beskrivs som insatser som sammanför unga i riskzon med erfarna vuxna som kan utgöra goda förebilder. Exempel som ges är socialtjänstens lagreglerade insatser som kontaktperson. Insatsen biträdande övervakare bör därför kunna ha positiv effekt i det återfallsförebyggande arbetet beträffande unga.

Kriminalvården genomför också ett arbete i region väst med implementering av så kallade Circles of support and accountability (CoSA) som är en modell för riskreducerande arbete med sexualbrottsdömda. Modellen innehåller bland annat förstärkt frivilligsamverkan om tre biträdande övervakare för varje klient i målgruppen, i syfte att bryta ensamhet och isolering vilket är en riskfaktor för just den klientgruppen.

Det har framkommit att det för frivårdens del kan upplevas betydande att förordna biträdande övervakare. Kommittén anser dock att ökad användning av insatsen på sikt bör kunna medföra att resurser frigörs inom frivården, som i stället kan fokusera på sitt kvalificerade kärnuppdrag. Det är en positiv sidoeffekt med hänsyn till det ansträngda läge som även frivårdsorganisationen befinner sig i.

Utmaningar för att öka användandet

Trots att Kriminalvården bedömer insatsen biträdande övervakare som positiv i det återfallsförebyggande arbetet inom frivården har användandet minskat över tid. Biträdande övervakare har historiskt spelat en avsevärd roll under övervakningen. Implementeringen av

⁸⁵ Kriminalvården, ESF-projektet Biträdande övervakare, 2024.

⁸⁶ Kriminalvården, Återfallsförebyggande åtgärder för unga, 2013.

samtalsmetodikerna Krimstics inom frivården i mitten av 2010-talet fick som oavsiktlig följd att frivården inte satsade lika mycket på att förordna biträdande övervakare. Frivården har därför under 2020–2023 haft ett utvecklingsuppdrag i syfte att öka användandet. Dessvärre har inte heller utvecklingsuppdraget lett till någon markant förändring. Myndigheten har svårt att uppnå delmålet att 25 procent av alla klienter med övervakning ska ha en biträdande övervakare, främst de som har en lägre risk för återfall i brott. Andelen klienter som har en biträdande övervakare sjönk under 2023 dessutom till 15 procent från 17 procent under 2022. Det är dock stora regionala och lokala skillnader (de regioner som satsar på att utveckla samarbetet med civilsamhället visar sig i ett ökat använde av insatsen biträdande övervakare) från 7 till 42 procent. Klienter med låg risk har i högst utsträckning nåtts av insatsen med biträdande övervakare.

Frivården har från lokalt håll rapporterat att skälen till att användandet av insatsen inte har ökat under utvecklingstiden är de senaste årens höga klienttillflöde i kombination med hög omsättning på personal och flera samtidiga lagstiftningsförändringar som påverkat frivårdens verksamhet, vilket lett till att arbetet med biträdande övervakare nedprioriterats. Frivården har även i utredningsarbetet uppgett att intresset för uppdraget inte alltid är särskilt stort och spekulerat i att det kan bero på att arvudet är lägre än vid frivilliginsatser genom till exempel socialtjänsten.⁸⁷

Kriminalvården har vidare uppgett att huvudkontoret fortsätter att stötta verksamheten i att utveckla och öka användandet av insatsen biträdande övervakare och samarbetet med civilsamhället i stort. Enligt uppgift från frivården i Nyköping har man lokalt arbetat fokuserat med insatsen, vilket har gett resultat varpå förordnandena under 2023 uppgick till runt 35 procent.

⁸⁷ Jfr SKR:s riktlinjer 2024 för ersättning till kontaktperson enligt socialtjänstlagen.

7.7.4 De biträdande övervakarna ska bli fler

Förslag: Biträdande övervakare ska förordnas i fler fall och bör alltid övervägas för unga lagöverträdare. Kriminalvården bör överväga att höja ersättningen till biträdande övervakare, i synnerhet i omkostnadsdelen och med möjlighet att höja arvudet för biträdande övervakare som förordnas återkommande.

Ett ökat användande av civilsamhällets resurser

Civilsamhället kan fylla en särskilt stöttande funktion för den dömda i den kritiska övergången från anstalt till frihet. Från kommitténs perspektiv är insatsen med biträdande övervakare särskilt intressant, inte minst för den dokumenterade effekten på skyddsfaktorer mot kriminalitet. Det är också ett befintligt system som med enkelhet kan utformas efter individens behov. En biträdande övervakare utgör ett komplement till det professionella nätverket och kan ge klienten stöd att vidmakthålla de färdigheter som de professionella aktörerna lärt ut. Rätt använt bör även insatsen på sikt kunna frigöra tid för frivården att fokusera på sitt kärnuppdrag.

Kriminalvården arbetade under 2020–2023 för att öka användandet av biträdande övervakare. Det infördes även nationella mål om att 60 procent av alla klienter skulle ha en biträdande övervakare år 2023. För klienter med låg återfallsrisk var målet 100 procent. Det är bekymmersamt att trenden trots Kriminalvårdens målsättning att öka användandet tvärtom har varit en fortsatt nedgång av antalet biträdande övervakare.

Kommittén har i samband med en hearing med civilsamhällets organisationer blivit uppmärksammat på att flera förändringar kan behövas. Bland annat behöver synen internt inom Kriminalvården avseende aktuella insatser som kan ges en klient i ökad utsträckning inkludera civilsamhällets bidrag. Konkret kan det handla om att informations- och utbildningsmaterial ska inkludera information om insatsen biträdande övervakare. Det har även angetts att det kan krävas mer omfattande satsningar för att rekrytera och behålla biträdande övervakare. Även om uppdraget i grunden är ett frivilliguppdrag kan ersättningsnivån i detta sammanhang spela in. Det har konstaterats att ersättningsnivån ligger väsentligt lägre än andra frivilliguppdrag.

Det har efterfrågats att omkostnadsdelen i större utsträckning ska utformas för att täcka kostnader för sociala aktiviteter tillsammans med klienten och att arvodesdelen bör kunna höjas särskilt för de biträdande övervakare som återkommande åtar sig uppdrag. Kommittén delar bedömningen att ersättningsnivån bör ses över av Kriminalvården för att göra uppdraget attraktivt och konkurrenskraftigt.

Kriminalvården behöver också fortsätta bedriva arbete med målsättning att öka användandet av biträdande övervakare. Detta arbete bör ta sin utgångspunkt i nuvarande lokala skillnader beträffande användandet av insatsen för att ta tillvara på goda lokala exempel där man har en hög grad av förordnanden. Kommittén ser att det finns en stor potential när det gäller hur insatsen kan skraddarsys utifrån klientens individuella behov och förutsättningar. Detta säkrar att den återfallsförebyggande effekten av insatsen blir så betydande och konkret som möjligt, till exempel genom en stärkt anknytning till arbetsmarknaden eller bruten social isolering. I de fall klienten har ett omfattande behov av stöd och samordning kan insatsen i stället utformas som utgörande en lots eller stödperson.

Unga lagöverträdare ska prioriteras

Kommittén föreslår att biträdande övervakare ska prioriteras särskilt för unga lagöverträdare i behov av sådan insats, se redogörelse i avsnitt 7.6.2.

7.8 Bärkraftiga alternativ till fängelse desto viktigare ur återfallshänseende

7.8.1 Något om påföljdernas betydelse

För kommitténs del är påföljdernas effekt på risken att återfalla i brott av intresse. Det är dock med stor försiktighet man enbart utifrån statistikuppgifter kan bedöma om en viss påföljd har gynnsam eller negativ inverkan på återfallsrisken eftersom den individuella risken för återfall i brott kan ha påverkat påföljdsvalet. Med det konstaterat märker vissa påföljder eller avtjänandeformer trots allt ut sig såsom särskilt gynnsamma i återfallshänseende. Det gäller avtjänandeformer

som fäster avseende vid behandlingsbara riskfaktorer eller ger den dömda möjlighet att upprätthålla befintliga skyddsfaktorer.

I enlighet med vårt uppdrag är det påföljdernas effekt på återfallsrisken som är i fokus. Det ska ändå påtalas att en positiv sideeffekt av utökandet av alternativ till fängelse är att platser i kriminalvårdsanstalterna frigörs för de fall där det finns ett oundgängligt behov av ett frihetsberövande straff. Det är dock av yttersta vikt att alternativ till fängelsestraff också framstår som trovärdiga och tillräckligt ingripande. Den avvägningen behandlas också nedan.

Det ska nämnas att flera andra samtidigt pågående utredningar har fått i uppdrag att lämna förslag som rör påföljdssystemet. Särskilt ska nämnas Straffreformutredningen (Ju 2023:14) som ska föreslå ändringar av påföljderna och reglerna om val av påföljd i syfte att påföljderna som döms ut ska framstå som rimliga och rättvisa. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag den 30 maj 2025. Även Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet har nyligen lämnat förslag beträffande påföljder i betänkandet *Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen* (SOU 2024:48). Med hänsyn till att kommitténs uppdrag enligt direktiven är att föreslå åtgärder som motverkar återfall i brott har vi trots nämnda utredningar ansett det befogat att avge bedömningar och förslag beträffande vissa påföljder.

7.8.2 Vid missbruk kan en vårdpåföljd förebygga risken att återfalla i brott

Bedömning: Skyddstillsyn med kontraktsvård utgör en vårdpåföljd. En lägre andel klienter återfaller i brott efter en kontraktsvård jämfört med skyddstillsyn i övrigt. Antalet kontraktsvårdspåföljder är få och har minskat över tid, trots att behoven inte har ändrats. Det låga antalet bedöms bland annat bero på en tyngd frivårdsorganisation med hög personalomsättning och det delade kostnadsansvaret för Kriminalvården och ansvarig kommun.

Rättslig reglering

Skyddstillsyn med särskild behandlingsplan, så kallad kontraktsvård, utgör en frivårdspåföljd med vårdinnehåll. Förutsättningarna för påföljden har redogjorts för i avsnitt 3.2.7. Sammanfattningsvis gäller att domstolen, även när skäl talar för fängelse enligt 30 kap. 4 § brottsbalken, som särskilt skäl för skyddstillsyn i stället för fängelse kan beakta om missbruk eller liknande som kräver behandling i väsentlig grad har bidragit till att brottet har begåtts och den tilltalade samtycker till föreslagen behandling (30 kap. 9 § 3 brottsbalken). Påföljden kan användas som alternativ till förhållandevis långa fängelsestraff, dvs. för strafftider runt två år eller undantagsvis över.⁸⁸ Kontraktsvården måste också framstå som tillräckligt ingripande i förhållande till brottslighetens allvar.⁸⁹

För att en domstol ska kunna döma till kontraktsvård måste den ha tillgång till en omfattande utredning om den dömdes personliga förhållanden och om förutsättningarna för verkställigheten av en sådan påföljd. En sådan personutredning inhämtas från Kriminalvården enligt 3 § lagen (1991:2041) om särskild utredning i brottmål, m.m. Personutredningen ska också innehålla förslag till behandlingsplan. Det är det lokala frivårdskontoret som genomför utredningen. I arbetet ingår att etablera kontakt mellan personen och den tilltänkta vårdgivaren, utarbeta kontraktet som ska ligga till grund för vården och få ett godkännande av kontraktsvården av huvudmannen. Socialnämnden ska på begäran av Kriminalvården lämna upplysningar om den misstänkte och föreslå de åtgärder som nämnden anser behövs för att främja hans anpassning till samhället (6 § samma lag). Socialtjänsten behöver i normalfallet kopplas in i de fall kontraktsvård blir aktuellt, eftersom planeringen kring kontraktsvården måste vara noggrann och bygga på de samlade kunskaper som finns inom socialtjänst och kriminalvård så att klienten har rimlig möjlighet att klara behandlingen (prop. 1986/87:106 s. 62).

Vilken typ av vård som är lämplig bedöms av frivården i samråd med socialtjänsten och ibland även i samråd med läkare och/eller beroendevård. Vården kan ges i öppenvård, familjevård eller på institution, som exempelvis behandlingshem. Men den kan även genomföras i Kriminalvårdens regi genom deltagande i behandlingsprogram,

⁸⁸ Prop. 1986/87:106 s. 36.

⁸⁹ Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott, 4 uppl., 2021, s. 514 f., jfr även ”Den otillräckliga behandlingsplanen” NJA 2006 s. 212.

eller genom en kombination av olika vårdinsatser. Valet av vård ska enligt förarbetena styras framför allt av vårdbehovet, men även brottets art och straffvärde kan behöva beaktas (prop. 1986/87:106 s. 46). Eftersom behandlingen kan avse institutionsvård kan den utformas mycket ingripande för den enskilde.

Kostnaderna för kontraktsvård fördelas mellan Kriminalvården och huvudmannen för vården, i normalfallet ansvarig kommun. Kriminalvården har kostnadsansvaret för kontraktsvården under tiden som klienten skulle ha avtjänat i anstalt dvs. till den dag då villkorlig frigivning skulle ha skett om fängelsestraff hade valts som påföljd (prop. 1986/87:106 s. 94). Frivårdens förslag till behandlingsplan ska därför innehålla en så kallad ansvarsförbindelse, där ansvarig huvudman åtar sig ett betalningsansvar efter den villkorliga frigivningen. Bakgrunden till denna uppdelning är att fördelningen av kostnader skulle efterlikna dåvarande ordning för utslussningsåtgärden vårdvistelse enligt fängelselagen. Se utförlig diskussion angående detta i prop. 1986/87:106 s. 92 ff.

Socialtjänstens ansvarsförbindelse ges i form av bifall till en ansökan om bistånd. Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Socialtjänstens ansvar för att förebygga och motverka missbruk samt sörja för att den enskilda missbrukaren får den vård som han eller hon behöver följer av 3 kap. 7 § och 5 kap. 9 § socialtjänstlagen.

Påföljden gynnsam ur återfallsperspektiv

Ur ett återfallsperspektiv är det alltid positivt att i första hand behandla beroendesjukdomen om den har samband med brottsligheten och den dömda är motiverad till vård. Det framgår även av statistiken över återfall i brott att påföljden har en väsentligt lägre andel återfall i brott jämfört med skyddstillsyn i övrigt (se tabell 6.1).⁹⁰ Under 2022 avslutade 630 klienter sin kontraktsvård, varav 482 klienter hade fullföljt sin kontraktsvård. Det innebär att drygt tre fjärdedelar

⁹⁰ För jämförelse med övriga påföljder, se statistikuppgifter i avsnitt 4.5.

(77 procent) av kontraktsvårdspåföljderna avslutas på grund av att påföljden har fullföljts, medan en knapp fjärdedel avbryts i förtid.⁹¹

Tabell 7.1 Återfall i brott efter påföljd

Antal personer som återfallit i brott inom tre år, av samtliga med ingångshändelsen skyddstillsyn med respektive utan behandlingsplan 2016 samt förändring i procentenheter jämfört med 2007

Påföljd	Antal ingångshändelser	Antal återfall	Andel återfall	Förändring av andel återfall jämfört med 2007
Skyddstillsyn utan särskild behandlingsplan	3 690	2 281	62	–3
Skyddstillsyn med särskild behandlingsplan	436	200	46	–1
Totalt	4 126	2481	60	

Källa: Officiell kriminalstatistik från Brå.

Allt färre kontraktsvårdspåföljder döms ut

Samtidigt blir antalet klienter som avtjänar kontraktsvård allt färre. Under perioden 2014–2022 har antalet minskat från 856 till 476 verkställigheter. Det minskade inflödet märks främst bland de kortare alternativa strafftiderna. Under 2022 hade 49 procent av klienterna med kontraktsvård en alternativ strafftid på upp till och med sex månader. Det är en minskning med sex procentenheter jämfört med 2014. En fjärdedel hade en alternativ strafftid längre än ett år. En procent av inflödet hade en alternativ strafftid längre än två år.⁹²

Det är i frivården arbetet med att fram behandlingsplaner görs. Frivården har lämnat förslag om kontraktsvård i 3–4 procent av samtliga ingivna personutredningar under 2019–2021.⁹³

Kriminalvården har i utredningsarbetet räknat upp flera bidragande orsaker till de allt färre kontraktsvårdspåföljderna. Det delade kostnadsansvaret är sedan lång tid tillbaka ett känt bekymmer. Det kan avse svårighet att få del av socialtjänstens ansvarsförbindelse i tid till huvudförhandling, särskilt i mål där den åtalade är häktad och särskilda tidsfrister gäller. Uteblir ansvarsförbindelsen saknas förutsättningar för domstolen att döma ut en kontraktsvård. Det kan också

⁹¹ Kriminalvårdens rapport Kriminalvård och Statistik 2022, 2023.

⁹² Kriminalvårdens rapport Kriminalvård och Statistik 2022, 2023.

⁹³ Kriminalvårdens rapport Kriminalvård och Statistik 2022, 2023.

avse att socialtjänsten har en annan syn på vilken vård som bör ges klienten. Socialtjänsten förordar ofta öppenvårdsinsatser, vilket av domstol sällan bedöms tillräckligt ingripande som alternativ till ett fängelsestraff. En annan svårighet med nuvarande ordning är att ansvarsförbindelsen oftast avser behandling under en bestämd tid. Om alternativstraffet inte överensstämmer med den beviljade behandlingstiden saknas också förutsättningar för domstol att döma ut föreslagen kontraktsvård. Kriminalvården har därutöver uppgett att frivårdens personalomsättning och expansion under de senaste åren kan ha betydelse för de allt färre kontraktsvårdspåföljderna eftersom kontraktsvårdsutredningar kan upplevas resurskrävande att genomföra.

Att kommunernas vilja att stå för kostnader i samband med kontraktsvård inte är likvärdig över landet är välkänt och har över åren redogjorts för av flera utredningar.⁹⁴ Oaktat orsakerna är effekten att möjligheten till en vårdpåföljd avgörs av i vilken kommun den dömda bor i. De formella svårigheterna bedöms också medföra avsevärda hinder för att kontraktsvårdspåföljder ska dömas ut. Effekten detta får på påföljdsbestämningen är bland annat ur ett återfallshänseende oacceptabel.

7.8.3 Kontraktsvårdspåföljder ska föreslås i fler fall

Förslag: Kriminalvården ska svara för de kostnader som uppkommer vid verkställigheten av kontraktsvård under en tid som motsvarar hela alternativstraffet längd. Kriminalvården ska också överväga kontraktsvårdsutredningar i betydligt fler fall.

Behov av en annan kostnadsfördelning

Det finns inget som talar för att behovet av i synnerhet missbruksvård bland kriminalvårdsklienterna blivit mindre. Ändå har kontraktsvårdspåföljderna minskat kraftigt över tid. Dessutom har problemen med det delade kostnadsansvaret varit känt sedan lång tid tillbaka. Kommitténs bedömning är därför att åtgärder behöver vidtas för att ge Kriminalvården bättre förutsättningar att föreslå kontrakts-

⁹⁴ Se t.ex. SOU 1995:91 och SOU 2012:34. Se även Brå, Frivården i Sverige – en kartläggning, rapport 2010:10.

vårdspåföljd och att kontraktsvårdspåföljderna därmed på sikt ska bli fler. Behovet av vårdpåföljder i fler fall har även påtalats av Narkotika-utredningen i sitt slutbetänkande (SOU 2023:62).

Ett sätt att undanröja hindren för att öka antalet kontraktsvårdspåföljder är att ålägga Kriminalvården kostnadsansvaret så att en kommunal ansvarsförbindelse inte är en nödvändig förutsättning för påföljden. Nuvarande kostnadsfördelning vid kontraktsvård – att Kriminalvården står för kostnaderna till och med tidpunkten för tänkt villkorlig frigivning – bygger på ställningstaganden i förarbetena när kontraktsvårdens infördes.⁹⁵ Kostnadsfördelningen anslöt till vad som då redan gällde vid s.k. § 34-placeringar (numera vårdvistelse enligt 11 kap. 3 § fängelselagen).⁹⁶ Staten svarar normalt för all straffverkställighet. Enligt normaliseringsprincipen har kommunen dock det primära ansvaret för vård och behandling, även om den vårdbehövande är dömd till en kriminalvårdspåföljd. Det skulle därför innebära ytterligare ett avsteg från denna etablerade princip⁹⁷ om Kriminalvården skulle bekosta kontraktsvården efter tidpunkten för tänkt villkorlig frigivning.

Kostnadsansvaret för kontraktsvård har varit föremål för flera utredningar.⁹⁸ Det har också tidigare föreslagits att Kriminalvården ska svara för kostnaderna fram till alternativstraffets slut.⁹⁹ Förslagen har inte lett till någon lagändring i denna del. Skälen för den bedömningen som har redovisats av Påföljdsutredningen i sitt betänkande (SOU 2012:34) är enligt kommitténs bedömning alltjämt gällande. Kommittén hänvisar därför till vad som har anförts i det betänkandet om skälen för att Kriminalvården ska svara för kostnaderna fram till alternativstraffets slut.¹⁰⁰ Det ska framhållas att det även efter tänkt villkorlig frigivning är fråga om att verkställa ett straff.

Högsta domstolen har i avgörandet ”Den ingripande behandlingsplanen” betonat att en kontraktsvård inte ska väljas bort med hänvisning till att den framstår som alltför ingripande i förhållande till alternativstraffet.¹⁰¹ Det innebär att kontraktsvårdspåföljdens längd

⁹⁵ Prop. 1986/87:106.

⁹⁶ Det ska nämnas att motsvarande svårighet med hänsyn till kostnadsansvaret för vårdvistelse numera har lösts genom att behandling planeras fram till tänkt villkorlig frigivning, se prop. 2005/06:123 s. 31.

⁹⁷ Se bl.a. prop. 2009/10:135 s. 64 f.

⁹⁸ Se t.ex. redogörelse i SOU 2012:34, band 2.

⁹⁹ Se t.ex. bedömningarna i SOU 2012:34, band 2, s. 669–674 och i SOU 2005:54 s. 246.

¹⁰⁰ SOU 2012:34, band 2, avsnitt 14.7.1.

¹⁰¹ Högsta domstolens avgörande den 28 december 2023 i mål nr B 7397-22.

kan gå utöver alternativstraffet. I det hänvisade avgörandet var skillnaden också betydande, kontraktsvården avsåg 13 månaders behandling (varav sju på institution) jämfört med fem månaders fängelse som alternativstraff. Rättsläget kan innebära att ett utökat kostnadsansvar som inte förhåller sig till alternativstraffet framstår som oförutsägbart för Kriminalvården. En sådan ordning innebär också ett större avsteg från normaliseringsprincipen. Kommittén anser därför att det ökade kostnadsansvaret ska begränsas till motsvarande alternativstraffets längd för att undvika alltför vidsträckta resultat.

Nuvarande kostnadsfördelning är som redogjorts för inte lagfäst utan härrör från förarbetsuttalanden. Det finns dock anledning att i lag eller förordning reglera Kriminalvårdens tillkommande kostnadsansvar. Kommittén föreslår därför att kostnadsansvaret ska regleras i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.

Det bör noteras att Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet (Ju 2022:10) har haft i uppdrag att lämna förslag på en skärpt reglering som innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte ska beviljas, annat än om det finns särskilda skäl.¹⁰² En sådan lagändring bör med nuvarande ordning få till följd att Kriminalvården ska svara för kostnaderna för kontraktsvården fram till alternativstraffets slut. Behov av ett förändrat kostnadsansvar bedöms vid en sådan lagändring inte längre föreligga.

Frivårdens arbete med kontraktsvårdsutredningar

För att kontraktsvård ska föreslås i fler fall krävs också att frivården tar initiativ till och överväger kontraktsvård i fler fall. I dialog med företrädare för det lokala arbetet i Nyköping har det framkommit att frivården genom särskilt fokuserade insatser har ökat antalet kontraktsvårdspåföljder väsentligt. Sådant arbete kan med fördel användas som förebild på ett nationellt plan. Det får ankomma på Kriminalvården att närmare utforma arbetssätt och interna styrmedel som främjar förutsättningarna för att kontraktsvård övervägs i fler fall.

¹⁰² SOU 2024:48.

7.8.4 Fängelsestraff utanför anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll har god effekt på risken att återfalla i brott

Bedömning: Verkställighet av fängelsestraff genom intensivövervakning har god effekt på att minska risken för återfall i brott. Verkställighetsformen möjliggör för den dömda att behålla arbete och bostad samt upprätthålla familjekontakter trots ett fängelsestraff. Antalet återfall i brott är väsentligt lägre efter intensivövervakning jämfört med de som avtjänat straff i såväl anstalt som frivård.¹⁰³

Rättslig reglering

Under vissa villkor är det möjligt för Kriminalvården att besluta att ett fängelsestraff får verkställas utanför anstalt med elektronisk övervakning, s.k. fotboja. Intensivövervakning regleras i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. Förutsättningarna för intensivövervakning har redogjorts för i avsnitt 3.2.3. Sammanfattningsvis gäller att lagstiftningen är tillämplig på fängelsestraff i högst sex månader. Grundläggande krav är att den dömda har en ordnad tillvaro med bostad och sysselsättning. Intensivövervakningen innebär att den dömda ska uppehålla sig i sin bostad när denne inte fullgör en sysselsättningsplikt eller deltar i någon annan godkänd aktivitet. Intensivövervakningen innebär därför en långtgående frihetsinskränkning utan att för den del utgöra ett frihetsberövande straff. Den stränga kontrollen gör att eventuell misskötsamhet snabbt kan upptäckas. Lagstiftningen är också utformad så att verkställigheten i sådant fall omedelbart ska avbrytas. Vid misskötsamhet kan beslutet om verkställighet genom intensivövervakning upphävas av övervakningsnämnd, med möjlighet för Kriminalvården att besluta att verkställighet med fotboja tills vidare inte ska ske, så kallat interimistiskt beslut om upphörande (14–16 §§ lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll). Om beslutet upphävs ska den dömda i stället avtjäna fängelsestraffet i anstalt (17 § lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll).

¹⁰³ Med undantag av villkorlig dom i förening med samhällstjänst.

Se med fördel de överväganden som gjordes när intensivövervakning infördes som alternativ till fängelsestraff i prop. 1997/98:96 *Vissa reformer av påföljdssystemet* samt när tillämpningsområdet utökades genom ändringar i prop. 2004/05:34 *Ökad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll*.

Verkställighetsformen gynnsam ur återfallsperspektiv

En särskilt värdefull fördel med verkställighetsformen är att den dömden i större utsträckning än när denne är intagen i anstalt kan behålla sitt arbete och upprätthålla kontakt med vänner och familj. Detta utgör som redogjorts för starkt skyddande faktorer mot fortsatt kriminalitet. De negativa verkningarna av en anstaltsvistelse undviks samtidigt. Utöver att verkställighetsformen därmed har goda förutsättningar för att minska risken för att återfalla i brott bedöms intensivövervakning dessutom samhällsekonomiskt fördelaktig jämfört med avtjänande i anstalt. Intensivövervakning bidrar också till att frigöra anstaltsplatser.

Statistiken visar också en förhållandevis låg återfallsfrekvens efter intensivövervakning, i synnerhet vid en jämförelse med fängelsestraff som avtjänats i anstalt. Jämförelsen måste dock göras med försiktighet eftersom valet av påföljd i sig kan vara styrt av den individuella återfallsrisken. Inte sällan är den som avtjänar fängelse genom intensivövervakning dessutom dömd för ett brott av sådan art att det har föranlett ett fängelsestraff, utan att några andra skäl för fängelse är vid handen. I det fallet är ursprungsrisken för att återfalla i brott normalt låg. Oaktat detta anser vi att statistikuppgifterna, tillsammans med annat underlag, är av intresse för bedömningen. Inom tre år återfaller nämligen 63 procent i brott efter ett fängelsestraff i anstalt, 61 procent efter skyddstillsyn och 45 procent efter skyddstillsyn med samhällstjänst. Detta ska jämföras med 32 procent efter intensivövervakning.¹⁰⁴ Enbart villkorlig dom, däribland med samhällstjänst, och rättspsykiatrisk vård ligger lägre än intensivövervakning i återfallsfrekvens. I samma riktning visar forskning som finns med ett tioårs-perspektiv att såväl anknytningen till arbetsmarknaden som den lägre

¹⁰⁴ Statistik från Brå. Se även redogörelse i avsnitt 4.5.

återfallsfrekvensen håller i sig över tid.¹⁰⁵ Enligt en forskningsöversikt gällande de nordiska länderna är resultaten övertygande bland annat ur ett återfallsperspektiv när det gäller fördelarna att, när så är möjligt, ersätta fängelsestraff i anstalt med intensivövervakning.¹⁰⁶ En studie visar att återfallen generellt sett, oavsett klienternas ålder, är närmare 20 procentenheter lägre för påföljden intensivövervakning jämfört med fängelsepåföljder med upp till 18 månaders verkställighet under en 5-årig uppföljningsperiod.¹⁰⁷ Bland personer yngre än 30 år är skillnaden mer påtaglig (43 procent enheter lägre för intensivövervakning) än bland äldre klienter. En norsk studie visar att andelen återfall bland individer som fått intensivövervakning i stället för fängelsepåföljder (med upp till fyra månaders verkställighet) var 15 procentenheter lägre under en 2-årig uppföljningsperiod.¹⁰⁸

Fler fängelsedömda bör komma i fråga för intensivövervakning

Antalet dömda som verkställer fängelsestraff genom intensivövervakning har under perioden 2014–2022 minskat. Under 2022 gick antalet ner från en tillfällig topp under 2021, samtidigt som antalet fängelsedömda med strafftid upp till och med sex månader ökade under året. Under 2022 verkställde 1 614 dömda fängelsestraff genom intensivövervakning. Det utgjorde 24 procent av samtliga som dömts till upp till sex månaders fängelse. Mellan 2014 och 2022 hade omkring hälften av klienterna som påbörjade intensivövervakning en strafftid på upp till och med en månad. Knappt en tredjedel hade en strafftid på mellan en och tre månader. Knappt en femtedel hade en strafftid över tre månader. Fördelningen över strafftid har varit relativt oförändrad under perioden 2014–2022. Det vanligaste brottet vid avtjänande med intensivövervakning är rattfylleri (under 2022 utgjorde rattfylleri 51 procent), följt av narkotikabrott (21 procent) och därefter våldsbrott (8 procent).¹⁰⁹

¹⁰⁵ Se till exempel Al Weswasi och Bäckman, The effects of replacing incarceration with electronic monitoring on crime, health, and labor market outcomes, 2024. Manuskript hos tidskrift för bedömning.

¹⁰⁶ Alm, Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, Konsekvenser av fängelsestraff i Norden. En forskningsöversikt, rapport 2024:1.

¹⁰⁷ Williams och Weatherburn, Can electronic monitoring reduce reoffending?, IZA Discussion Papers, nr 12122, 2019.

¹⁰⁸ Anderson och Telle, Better out than in? The effect on recidivism of replacing incarceration with electronic monitoring in Norway, European Journal of Criminology, vol. 19, nr. 1, 2022, s. 55–76.

¹⁰⁹ Kriminalvårdens rapport Kriminalvård och Statistik 2022, 2023.

Kommitténs bedömning är att fler fängelsedömda bör komma i fråga för intensivövervakning i stället för att avtjäna fängelsestraffet i anstalt. Vid en samlad bedömning anser kommittén att övervägande skäl talar för att möjligheten att avtjäna fängelsestraff genom intensivövervakning bör kunna övervägas även vid längre strafftider. Det viktigaste för ett ändamålsenligt resultat är enligt kommitténs mening att lagstiftningen är utformad så att en nogsam lämplighetsprövning görs av Kriminalvården i det enskilda fallet och att särskild hänsyn tas till brottsofferperspektiv.

7.8.5 Intensivövervakning med elektronisk kontroll ska vara möjligt även vid längre fängelsestraff, men en lämplighetsbedömning med ett tydligare brottsofferfokus ska göras i det enskilda fallet

Förslag: Tillämpningsområdet för intensivövervakning med elektronisk kontroll ska utvidgas till fängelsestraff med sammanlagd strafftid i högst ett år och sex månader. För fängelsestraff över sex månader ska sådan verkställighet endast få ske om det bedöms lämpligt. Vid lämplighetsbedömningen ska särskilt beaktas brottslighetens karaktär, brottsoffrets perspektiv, risk för återfall i brott eller om det annars framstår som stötande eller oförsvärligt att sådan verkställighet sker.

Längre strafftider bör tillåtas

Som redovisats ovan finns enligt kommitténs bedömning goda skäl att överväga intensivövervakning även vid längre fängelsestraff. Det bärande skälet är verkställighetsformens positiva effekt på risken för att återfalla i brott som möjligheten att behålla arbete och intakta familjerelationer medför. Samtidigt undviks att den med ordnad tillvaro utsätts för de negativa effekterna av en anstaltsvistelse. Effekten på återfallsrisken är givetvis inte ensamt tillräcklig för att intensivövervakning ska framstå som ett adekvat alternativ till fängelsestraff i anstalt. Verktällighetsformen måste ur det allmänna rättsmedvetandets synvinkel framstå som ett trovärdigt påföljdsalternativ som tillgodoser kravet på en adekvat straffrättslig reaktion på brottet så

att förtroendet för påföljdssystemet upprätthålls. Positiva bieffekter är därutöver att det är en samhällsekonomiskt fördelaktig verkställighetsform samtidigt som det bidrar till att frigöra anstaltsplatser för fall där ett straff i anstalt är absolut nödvändigt.

Hur långa strafftider som kan ersättas med intensivövervakning har flera gånger tidigare varit föremål för diskussion. När verkställighetsformen infördes efter försöksverksamhet omfattades fängelsestraff i högst tre månader. Detta utökades sedan till nuvarande ordning om högst sex månader. Verkställighetsformen har därmed varit avsedd för de korta fängelsestraffen som är vanliga i Sverige. Redan vid införandet av verkställighetsformen föreslog dock Straffsystemkommittén att intensivövervakning skulle kunna användas vid strafftider på upp till ett år, men att domstol skulle bestämma om fängelsestraffet skulle avtjänas genom elektronisk övervakning eller i anstalt.¹¹⁰ Förslaget om strafftider upp till ett år fick stöd från något håll, men kritiserades av flera remissinstanser. Regeringen stannade vid att lagstiftningen skulle tillämpas på de korta fängelsestraffen, i likhet med hur försöksverksamhet som föregick lagstiftningen var utformad. Skälen mot längre strafftider, uppgav regeringen, var att det under längre tider av intensivövervakning skulle bli svårt att upprätthålla de tämligen rigorösa regler som måste gälla för att intensivövervakningen ska vara ett trovärdigt alternativ till fängelse. Regeringen framförde också en oro för att längre tider av intensivövervakning skulle innebära fler misslyckanden dels för att de dömda utsätts för större påfrestningar, dels för att det skulle föra med sig ett klientel som kan antas ha sämre förutsättningar att klara de krav som intensivövervakningen ställer. Samtidigt konstaterade regeringen att försöksverksamheten fungerat bra också för dem med strafftider på tre månader och att denna längsta strafftid därför skulle gälla när intensivövervakningen permanentades.¹¹¹ Vid utökningen till strafftider om sex månader hade möjligheten att använda elektronisk övervakning framgångsrikt provats under längre tider som ett led av frigivningsförberedelser. Det ansågs av detta skäl att utgångspunkten för bedömningen av under hur lång tid det är möjligt att klara av de stränga regler som övervakningen innebär ändrats. Det kan konstateras att det vid flera tillfällen funnits farhågor som inte besannats om att en

¹¹⁰ SOU 1995:91.

¹¹¹ Prop. 1997/98:96, kapitel 6 (fängelsestraff högst tre månader). Gränsen om sex månader infördes 2005 genom SFS 2005:42, se prop. 2004/05:34.

utökning av strafftiden skulle medföra mer belastade klienter med fler misslyckanden som följd.

Kommitténs bedömning är att det återigen är lämpligt att överväga en utökning av tillämpningsområdet för intensivövervakning. Kriminalvården har tidigare framhållit att det bör ske.¹¹² Förslaget att utöka tillämpningsområdet till fängelsestraff i högst nio månader har nyligen förts fram av Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet.¹¹³ Ett ytterligare skäl för att utöka strafftiderna för när intensivövervakning kan komma i fråga är att flera aviserade reformer väntas bidra till att strafftiderna förlängs generellt. Som exempel kan nämnas att Straffreformutredningen (Ju 2023:14) fått i uppdrag att göra en översyn av straffskalorna. Utredningen ska också överväga och föreslå en modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet som innebär att de tre allvarligaste brotten räknas fullt ut och att det först därefter blir aktuellt med straffreduktion. Uppdraget ska redovisas den 30 maj 2025. Om sådana reformer genomförs kommer nuvarande målgrupp för intensivövervakning att begränsas kraftigt. Det ska också nämnas det inom ramen för påföljden ungdomsövervakning finns erfarenhet av betydligt längre strafftider som avtjänats genom elektronisk övervakning. Genomsnittslängden för verkställigheten är 8,5 månad.¹¹⁴ Ett fåtal klienter har avtjänat ungdomsövervakning under 12 månader.¹¹⁵ Av den uppföljning som Kriminalvården har gjort av påföljden ungdomsövervakning framgår att 8 av totalt 110 påföljder undanröjts på grund av misskötsamhet.¹¹⁶

Om intensivövervakning ska tillåtas även vid längre strafftider måste en avvägning göras mot när verkställighetsformen i förhållande till brottets allvar helt enkelt inte är tillräckligt ingripande. Som redogjorts för innebär intensivövervakning dock en avsevärd frihetsinskränkning. Utegångsförbudet och den intensiva övervakningen är sammantaget mycket kännbart för den dömda. Verkställighetsformen har också getts ökad kontroll genom att Kriminalvården numera kan besluta föreskrifter om till exempel vistelseförbud.¹¹⁷ Den stränga kontrollen gör att eventuell misskötsamhet kan upp-

¹¹² Framställan om utökad tillämpning av intensivövervakning med elektronisk kontroll m.m., Ju2019/02420. Detta framhålls även i Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024-2033, diariern KV 2023-14991, s. 53-54.

¹¹³ SOU 2024:48.

¹¹⁴ Kriminalvården, Två år med ungdomsövervakning, diariern 2019-19240, 2023, s. 18.

¹¹⁵ Kompletterande uppgift från Kriminalvårdens expert i utredningen.

¹¹⁶ Kriminalvården, Två år med ungdomsövervakning, diariern 2019-19240, 2023, s. 21.

¹¹⁷ Prop. 2021/22:196.

täckas snabbt och verkställigheten då omedelbart kan avbrytas. Kommitténs bedömning är således att det också är en verkställighetsform som ger goda möjligheter till kontroll och som – rätt utformad – är ett trovärdigt och tillräckligt ingripande alternativ till ett fängelsestraff i anstalt. Kommitténs uppfattning är också att samma skäl som vid kortare fängelsestraff gör sig gällande. Frihetsinskränkningen framstår rimligen för den enskilde som allt mer betungande i takt med att strafftiden blir längre. Det bör också vara så att det vid någon strafftid är så betungande att avtjäna ett längre fängelsestraff genom intensivövervakning att Kriminalvården bedömer det uteslutet att den dömda klarar en sådan verkställighet. Det kan antas att betydligt fler med långa strafftider inte bedöms klara att avtjäna dessa genom intensivövervakning än vad som är fallet med korta strafftider och att det ställer ännu större krav på den enskildes lämplighet och förmåga vid längre strafftider. Med det konstaterat förefaller en lämplig avgränsning vara strafftider överstigande ett år men understigande två år. Enligt vår uppfattning är dock strafftiden underordnad andra avgörande omständigheter. Sådana är förekomsten av fysiska brottsoffer, om intensivövervakning jämfört med avtjänande i anstalt upplevs stötande ur ett brottsofferperspektiv eller om risken för återfall i brott är beaktansvärd. Risken för återfall i brott bör dessutom tillmätas större betydelse ju allvarigare brottslighet personen dömts för. Det kan också finnas skäl att överväga att liksom i andra nordiska rättsordningar utesluta intensivövervakning vid vissa brott såsom allvarliga våldsbrott eller sexualbrott.

Kommitténs sammantagna slutsats är därför att tiden bör vara mogen för att, i vart fall under en försöksperiod, utöka verkställigheten med intensivövervakning till att även avse längre fängelsestraff.

*Lämplighetsprövningen vid längre strafftider
bör vara tydligare reglerad i lag*

Av 2 § lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll framgår att beslut om verkställighetsformen inte får fattas om särskilda skäl talar mot verkställighet utanför anstalt. Redan i dag ska alltså en lämplighetsprövning göras (se Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om intensivövervakning med elektronisk kontroll till 2 §, KVFS 2011:6). Särskilda skäl mot verkställighet med fotboja kan till exempel finnas om den dömda i anstalt börjat avtjäna det straff som

ansökan avser, den dömde inte medverkar i utredningen eller om det är oförsvarligt eller stötande med verkställighet med fotboja till exempel på grund av brottets karaktär. Särskilda skäl mot verkställighet kan också finnas om brottet riktats mot en person som den dömde delar bostad med eller om det kan antas inverka menligt på barn som den dömde delar bostad med. Om den dömde är bosatt tillsammans med barn ska även en bedömning av barnets bästa beaktas inför beslut, i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Dessutom ska enligt 3 § KVFS 2011:6 en person som är över 18 år och sammanbor med en person som ska avtjäna straff med fotboja, tillfrågas om denne samtycker till att verkställigheten sker i bostaden. Om samtycke inte lämnas, får verkställighet inte ske i den bostaden. Som särskilda skäl mot verkställighet anges vidare i de allmänna råden att det finns hög risk för att den dömde återfaller i brott mot målsäganden i domen som ska verkställas, att det är uppenbart att den dömde inte klarar av en sådan verkställighet, till exempel på grund av att han eller hon har ett pågående missbruk, eller att den dömde ska utvisas, avvisas eller saknar anknytning till riket. Föreligger något av de ovan angivna särskilda skälen kan det leda till att Kriminalvården vid sin lämplighetsbedömning anser att straffet inte ska verkställas med fotboja.

Samtidigt är lagstiftningen utformad på det sättet att det ska krävas särskilda skäl för att neka intensivövervakning, vilket innebär en presumtion för att intensivövervakning ska medges. I förarbetena till lagen uttalas till exempel att det kan förekomma fall där det annars på grund av brottets karaktär eller gärningsmannens person skulle te sig direkt oförsvarligt eller stötande att bifalla en ansökan. Det kan till exempel röra sig om en dom avseende brottslighet som till sin karaktär är sådan att den typiskt sett är ägnad att fortsättas i eller från bostaden. Det torde dock röra sig om rena undantagsfall och möjligheten att inte bevilja en ansökan av sådana skäl bör utnyttjas med största försiktighet.¹¹⁸ Denna hållning har även bekräftats av Högsta förvaltningsdomstolen i rättsfallet HFD 2012 ref. 9. I senare förarbeten uttalas beträffande brottets karaktär att det inte kan bli fråga om att helt utesluta dömda för ett visst brott från möjligheten att få straffet verkställt genom intensivövervakning. En annan sak är, enligt regeringen, att omständigheterna i det enskilda fallet alltid måste beaktas. Om det finns risk för fortsatt brottslighet under verkställig-

¹¹⁸ Prop. 1993/94:184 s. 35.

heten, såsom ofta är fallet när män döms för våld mot kvinnor, säger det sig självt att någon verkställighet utanför anstalten inte bör komma i fråga.¹¹⁹

Det finns inte skäl att ändra nuvarande ordning beträffande fängelse i högst sex månader. Andra hänsyn gör sig dock gällande när det gäller längre strafftider som öppnar upp för betydligt allvarigare brottslighet. En ordning som kräver särskilda skäl för att neka intensivövervakning är i de fallen inte önskvärd. I stället ska krävas att Kriminalvården i de fallen bedömer sådan verkställighet lämplig utifrån vissa, exemplifierande omständigheter. Enligt kommitténs bedömning utgör de omständigheter som redan i dag beaktas av Kriminalvården enligt myndighetens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:6) vad som också fortsättningsvis bör beaktas i en sådan lämplighetsprövning. Att en sådan prövning ska göras bör dock tydligare regleras i lag. Lämplighetsbedömningen ska också ta sin utgångspunkt i ett tydligt brottsofferperspektiv. Även brottslighetens karaktär och återfallsrisken bör få ett tydligare genomslag i den prövningen. Genom att sådana omständigheter anges kan också principer om förutsebarhet och likabehandling upprätthållas vid prövningen av om intensivövervakning är lämpligt i det enskilda fallet. Det ska alltid vara möjligt för Kriminalvården att neka intensivövervakning om det annars bedöms stötande eller oförsvarligt. Genom befintlig möjlighet att överklaga beslutet till allmän förvaltningsrätt tillförsäkras den dömde också rätten att få Kriminalvårdens beslut överprövat (9 § lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll). Prövningstillstånd krävs i kammarrätten.

Ändringarna ska införas i lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll. Det kan med fördel övervägas om införandet bör ske i form av försöksverksamhet utan tidsgräns enligt tidigare införanden.¹²⁰

¹¹⁹ Prop. 2004/05:34 s. 34.

¹²⁰ Se t.ex. prop. 2004/05:34 s. 22.

7.9 Det återfallsförebyggande arbetet mot gruppen kriminalvårdsklienter som inte är motiverade att lämna kriminaliteten bör stärkas

Bedömning: De flesta samordnade insatser ges till kriminalvårdsklienterna som har ett hjälpbehov och är motiverade till förändring. Det är dock viktigt med motsvarande kraftsamling i arbetet med att förebygga fortsatt kriminalitet hos kriminalvårdsklienter som inte är motiverade till förändring.

Socialtjänsten har i dag inget särskilt utpekat ansvar för att motverka kriminalitet. Socialtjänsten har i och för sig möjlighet att arbeta uppsökande för att informera om sin verksamhet, men det görs inte i någon större utsträckning gentemot kriminalvårdsklienterna. Erfarenheter från metoden Sluta skjut (gruppvåldsintervention) kan här tjäna som förebild.

Informationsutbytet gällande klienter med risk för att återfalla i brott behöver öka generellt. Frigivningsdag är normalt relevant information för Polismyndigheten på lokal nivå eftersom det kan påverka åtgärder enligt den lokala lägesbilden.

Uppsökande arbete viktigt

För en person som är villig att lämna kriminaliteten för ett laglydigt liv bör samhället stå redo med omfattande stöd. Merparten av insatser fokuseras också på de klienter som är motiverade att ta emot stöd. Det är en given ordning inte minst eftersom hälso- och sjukvård och insatser genom socialtjänsten bygger på frivillighet. Det är däremot inte tillfredställande om återfallsförebyggande åtgärder utanför Kriminalvården endast når de dömda som uttrycker en vilja att lämna kriminaliteten. Arbetet som måste riktas mot de kriminalvårdsklienter som inte är motiverade ställer dock andra krav, till exempel genom att vara mer uppsökande. Kriminalvårdens arbete med att nå de här personerna genom motivationshöjande insatser är också centralt.

Socialtjänsten bör ha brottsförebyggande uppdrag och använda erfarenheter av uppsökande arbete

Polisen och socialtjänsten är viktiga aktörer i det återfallsförebyggande arbetet i det här avseendet. Socialnämnden har i dag inget generellt brottsförebyggande ansvar, annat än beträffande våldsutövare i nära relation (5 kap. 11 a § socialtjänstlagen). Insatser planeras i stället utifrån prioriterade grupper enligt socialtjänstlagen, såsom missbrukare eller personer med funktionshinder (se 5 kap. socialtjänstlagen). Socialnämnden ska även i övrigt ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och unga, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd (3 kap. 2 § socialtjänstlagen). Det finns också ett särskilt ansvar för barn och unga (5 kap. 1 § socialtjänstlagen). Betänkandet *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag* (SOU 2020:47) har beretts inom Regeringskansliet. En tillhörande promemoria innehåller förslag om att socialnämnden ska förebygga och motverka kriminalitet.¹²¹ Den 4 juli 2024 överlämnades lagrådsremissen *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter* till Lagrådet. Förslaget innebär att socialtjänsten ska arbeta mer förebyggande och fånga upp behov tidigt. Förslaget om att ge socialnämnden ett specifikt brottsförebyggande uppdrag har dock inte inkluderats.¹²² Kommittén ställer sig mycket positiv till förslaget i promemorian och ser att det finns ett behov av att det brottsförebyggande ansvaret också förtydligas i socialtjänstlagen. Det kan även övervägas om det också bör införas en direkt skyldighet för socialnämnden att samverka med Kriminalvården (jfr dock 3 kap. 5 § socialtjänstlagen).

Redan i dag har dock socialtjänsten möjlighet att arbeta uppsökande för att informera om sin verksamhet (3 kap. 1 och 4 §§ socialtjänstlagen). De studier som Brå har gjort om kriminella grupperingar och miljöer visar att de flesta intervjuade velat avsluta sin kriminella bana men inte vetat hur.¹²³ En del visste inte att det finns stöd till avhoppare, medan andra inte visste hur dessa fungerar och vilka krav som ställs. Socialstyrelsens bedömning är därför att information om dessa insatser behöver spridas betydligt mer.¹²⁴ Kommittén delar den

¹²¹ S2023/03181.

¹²² I lagrådsremissen anges att förslaget i promemorian bereds inom Regeringskansliet, se s. 212.

¹²³ Brå, Stöd till avhoppare från kriminella grupperingar – En nationell kartläggning, rapport 2016:6 och Brå, Skjutningar i kriminella miljöer. En intervjustudie, rapport 2019:3.

¹²⁴ Socialstyrelsen, Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende – Kunskapsstöd för socialtjänsten, 2020.

bedömningen. Kommitténs uppfattning är att socialtjänsten kan arbeta betydligt mer aktivt och uppsökande mot kriminalvårdsklienterna, även om insatser genom socialtjänsten är frivilliga och ska bygga på respekt för enskildas självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § socialtjänstlagen). Metoden Sluta skjut (gruppvåldsintervention) kan tjäna som förebild för hur socialtjänsten och Kriminalvården kan utforma ett generellt brottsförebyggande arbete i nära samarbete. Detta bör i allra högsta grad omfatta information om stöd till avhoppare. Bland annat bör digitala kanaler inom Kriminalvården kunna användas i större utsträckning för detta ändamål.

Polisens och Kriminalvårdens informationsutbyte måste öka betydligt

Polismyndigheten är naturligtvis också en viktig aktör i sammanhanget. För att mobilisera det återfallsförebyggande arbetet på lokal nivå är det inte sällan av intresse i det lokala polisarbetet att kontinuerligt få kännedom om att kriminalvårdsklienter med risk för att återfalla i brott ska frigges i närtid och återvända till hemorten. Det är information som normalt påverkar den lokala lägesbilden. När det gäller unga lagöverträdare kan sådant informationsutbyte vara centralt inom ramen för den nyligen inrättade Bob-strukturen avseende barn och unga i organiserad brottslighet.¹²⁵ Frivården kan också ha behov av att få del av polisiär information, till exempel avseende klienter under övervakning. För att det ska vara möjligt med en nära och omfattande samverkan mellan myndigheterna krävs att sekretesshinder inte omöjliggör nödvändigt informationsutbyte. För närvarande omfattas Kriminalvården av uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppgifter, bland annat med stöd av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Kriminalvården är också skyldig att lämna ut uppgifter ur det centrala kriminalvårdsregistret på begäran av bland annat Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (19 § förordningen [2018:1746] om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område). Även med stöd av befintliga sekretessbrytande bestämmelser enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns i dag möjlighet att lämna ut vissa uppgifter på begäran. Kommittén ser dock ett större behov av att inom ramen för det återfallsförebyggande arbetet ha förutsättningar att

¹²⁵ Ju2023/02529.

lämna ut uppgifter från Kriminalvården till Polismyndigheten utan föregående begäran dvs. genom en uppgiftsskyldighet. Kommittén ser därför positivt på förslagen som lämnats i den delen i betänkandet *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel* (SOU 2023:69, kapitel 9). Kommittén delar bedömningen att sådant informationsutbyte behöver öka för att effektivisera brottsbekämpningen och att det är i linje med det allmänna rättsmedvetandet att en myndighet som har uppgifter av intresse för brottsbekämpande myndigheter också lämnar ut dessa. Se även i linje med ett sådant synsätt förslaget om underrättelseskyldighet för Kriminalvården beträffande brott mot en närstående eller tidigare närstående persons liv, hälsa, frihet eller frid som lämnats i betänkandet *En modern och ändamålsenlig kontaktförbudslagstiftning* (SOU 2024:13).

Kommittén vill dock understryka att det för ett effektivt återfallsförebyggande arbete även finns behov av större uppgiftsöverföring till Kriminalvården från Polismyndigheten. Kriminalvården och Polismyndigheten har inom ramen för ett tidigare regeringsuppdrag gemensamt redogjort för vilka uppgifter myndigheterna ser behov av att utbyta.¹²⁶

Kommittén ser också ett behov av ökad närvaro av Kriminalvården i det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå, i de fall det är förenligt med myndighetens uppdrag. Kriminalvården ingår exempelvis i den nyligen inrättade Bob-strukturen för barn och unga i organiserad brottslighet.¹²⁷ I övrigt varierar sådan delaktighet i lokalt brottsförebyggande arbete över landet.¹²⁸

¹²⁶ Kriminalvården och Polismyndigheten, Redovisning till regeringen – Utvecklat informationsutbyte mellan Kriminalvården och Polismyndigheten, KV 2022-8295, Pmy A239.663/2022, 2023.

¹²⁷ Ju2023/02529.

¹²⁸ Uppgifter från länsstyrelsernas experter i utredningen.

8 Konsekvenser

I detta kapitel beskrivs konsekvenserna av kommitténs förslag. Eftersom flera av kommitténs förslag bygger vidare på eller förhåller sig till förslag lämnade av andra utredningar görs i några fall hänvisningar till andra konsekvensanalyser. I förekommande fall återges dessa nedan. Kapitlet inleds med utgångspunkterna för konsekvensutredningen, därefter beskrivs vad kommittén vill uppnå med förslagen, samhällsekonomiska konsekvenser av förslagen och påverkan på brottsligheten. Därefter beskrivs ekonomiska konsekvenser av varje förslag. Slutligen beskrivs hur förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män samt barn och unga. Kostnadsberäkningarna är framtagna tillsammans med utredningens expertgrupp, i synnerhet i nära samarbete med Kriminalvården.

8.1 Utgångspunkter för konsekvensanalysen

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474)¹ redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i olika avseenden.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering. Vidare ska eventuella konsekvenser för den kommunala själv-

¹ Tillämpning av 14–15 a §§ i sin lydelse före den 6 maj 2024. Dessa bestämmelser har från den 6 maj 2024 ersatts av förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Enligt övergångsbestämmelserna tillämpas dock inte förordningen för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet.

styrelsen, för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet anges. Detsamma gäller för förslag som har betydelse för bland annat sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla

- en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
- en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
- uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
- uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
- en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
- en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

8.2 Problemen och vad man vill uppnå

Det övergripande syftet med utredningen har för kommittén varit att föreslå åtgärder som motverkar återfall i brott. Det är sedan länge känt att ett fåtal personer står för en stor del av brottsligheten.² Det är därför mycket angeläget att motverka att de personer som dömts för brott fortsätter sin brottsliga bana.

² Se exempelvis Bäckman m.fl., Den ojämlika brottsligheten. Lagföringsutvecklingen i demografiska och socioekonomiska grupper 1973–2017, rapport 2020:1.

För att motverka återfall i brott krävs en bred palett med åtgärder som påverkar flera olika verksamhetsområden. Flera tar sikte på att förbättra samordningen mellan Kriminalvården å ena sidan och samhällets ordinarie resurser å andra sidan. Andra åtgärder innebär att hälso- och sjukvård som minskar risken för återfall i brottslighet ska tillgängliggöras mer för intagna i kriminalvårdsanstalt eller att påföljder som minskar risken att återfalla i brott ska användas i större omfattning. Flera förslag kommer primärt att innebära att planering av insatser som förvisso görs redan i dag tidigareläggs. Det medför att flera aktörer kommer in i planeringen redan under verkställigheten. Detta är en avsedd effekt. Målet med samtliga förslag är att kriminalvårdsklienten ska komma bättre ut efter verkställigheten och därmed ha större chans att med hjälp av stöd och kontroll leva ett laglydigt liv.

Identifierade problem har genomgående beskrivits i betänkandet (se särskilt kapitel 7). Detsamma gäller i förekommande fall alternativa åtgärder och vilka som berörs av kommitténs förslag. Överväganden beträffande ikraftträdande och övergångsbestämmelser anges i kapitel 9. Det som redan redogjorts för upprepas därför inte i detta kapitel.

8.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt samhällsekonomiska konsekvenser

Med hänsyn till utredningens uppdrag är påverkan på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet uppenbar. Syftet med samtliga kommitténs förslag är att motverka brottslighet och påverka det brottsförebyggande arbetet i positiv riktning. Åtgärderna väntas också ha effekt på antalet återfall i brott efter kriminalvårdspåföljd.

Brottslighet leder till både sociala och ekonomiska konsekvenser för samhället och dess invånare. Brottsligheten orsakar stora kostnader för samhället och ett stort lidande för enskilda som inte går att uppskatta i ett monetärt värde. Den närmare omfattningen av brottslighetens kostnader är dock svår att uppskatta. Det finns olika sätt att mäta kostnaderna för brott och inom forskningen råder oenighet om vilka metoder och beräkningar som ska användas. Det finns dock uppskattningar om att en person som gång på gång hamnar i fängelse

skapar långsiktiga samhällskostnader på mer än 9 miljoner kronor. Kostnaden för gängkriminaliteten har också studerats särskilt. Enligt ett räkneexempel i betänkandet *Kommuner mot brott* (SOU 2021:49) uppgår samhällets utgifter för en gängkriminell under en tjugofemårsperiod till cirka 70 miljoner kronor, inräknat samhällets kollektiva skyddsåtgärder. Av dessa kostnader fördelar sig den största delen på rättsväsendet. Liknande särskilda uppskattningar finns gällande mäns våld mot kvinnor.

Svenskt Näringsliv kartlägger årligen kostnader för brottsdrabbade företag. I den senaste rapporten anges att brottsligheten och otryggheten i samhället drabbar alla sorters företag, vilket i förlängningen hotar Sveriges konkurrenskraft.³

Ett effektivt återfallsförebyggande arbete kan mot denna bakgrund bidra till stora kostnadsbesparingar för samhället. Särskilt mer träffsäkra insatser mot den yngre målgruppen lagöverträdare är effektiva ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vinsterna med effektiva tidiga insatser som minskar risken för livslång kriminalitet innebär stora ekonomiska och sociala besparingar. Det är därför angeläget och motiverat att åtgärder inriktas på att förhindra att de som redan dömts för brott inte återfaller i brottslighet på nytt. Kommitténs förslag kan sammanfattningsvis förväntas leda till stora ekonomiska vinster för samhället som helhet. Detta gäller inte minst för Kriminalvården och rättsväsendet.

Föreslagna åtgärder kommer i flera fall att inledningsvis vara kostsamma. Det är i första hand staten som belastas för de myndighetsuppdrag som föreslås.

8.4 Ekonomiska konsekvenser

8.4.1 Förslaget om förnyat uppdrag till Kriminalvården att fortsätta införandet och utvecklandet av arbetsmodellen inslussning i verksamheten

Förslaget innebär att Kriminalvården ska fortsätta arbeta fokuserat med att sprida arbetsmodellen i verksamheten och vidareutveckla den där den införts. För Kriminalvårdens del bedöms ökade ambi-

³ Svenskt Näringsliv, Brottslighetens kostnader 2023, 2023.

tioner att erbjuda klienter insatser i inslussningsmodellen innebära ökade kostnader. Arbete i inslussningsmodellen påverkar framför allt frivårdsorganisationen. I resursfördelningsmodellen för frivården beräknas arbetsuppgiften inslussning i dag utifrån att 75 procent av alla klienter med längre strafftid än 6 månader erbjuds insatser i denna modell (beräknat på 12 timmar). Detta kostar myndigheten med 2023 års klientvolym 48 501 timmar motsvarande 24,5 miljoner kronor. I det fall 75 procent av alla klienter med en strafftid 6–12 månader och 100 procent av klienter med en strafftid som överstiger ett år också skulle ingå i inslussningsmodellen skulle det generera 60 464 timmar motsvarande 30,6 miljoner kronor. Förslaget uppskattas alltså medföra en kostnadsökning om 6,2 miljoner kronor för de ökade ambitionerna att fortsätta implementera inslussningsmodellen så att samverkan når fler klienter. Vid den klientökning som väntas framöver behöver kostnaden räknas upp.⁴

Förslaget innebär att Brå ska ges i samtidigt uppdrag att utvärdera modellen. Det bedöms innebära en kostnad för myndigheten som kräver särskild finansiering under uppdragstiden. Kostnaden för uppdraget uppskattas till 2,5 miljoner kronor under ett år och sex månader.

Även socialtjänsten och hälso- och sjukvården påverkas av förslaget. Dessa aktörer behöver i inslussningsmodellen ofta tillsätta resurser i ett tidigare skede än i dag. Det rör sig dock framför allt om omfördelning av tid snarare än ökad tidsåtgång.

8.4.2 Förslaget att Kriminalvården ska ges förutsättningar att begära andra aktörers medverkan i tidig frigivningsplanering

Förslaget innebär att Kriminalvården ges en möjlighet att kalla region, kommun eller båda till samordnad planering under verkställigheten, varvid en individuell plan med insatser för klienten från flera huvudmän kan upprättas.

⁴ I Kriminalvårdens platskapacitetsrapport beskrivs även frivårdens kapacitetsutökning. De föreslagna reformerna i Tidöavtalet bedöms ge effekt på samtliga påföljder och verkställighetsformer som frivården ansvarar för. Sammantaget beräknas reformerna ge en ökning med cirka 8 500 frivårdsår och 27 500 s.k. anstaltsärenden. Reformeffekterna kan sägas motsvara närmast en dubbling av verksamheten. De största ökningarna till följd av reformerna bedöms omfatta frivårdens arbete med intagna i anstalt, klienter med övervakning efter frigivning, klienter med ungdomsövervakning och andra ungdomsärenden samt intagna som är eller kan bli föremål för särskilda utslussningsåtgärder. Se Kriminalvårdens platskapacitetsrapport 2024–2033, KV 2023–14991.

Kommunernas socialtjänster och regionernas hälso- och sjukvård påverkas av förslaget. Förslaget innebär inte att aktörerna får en utökad skyldighet att erbjuda insatser. Det rör sig framför allt om omfördelning av tid snarare än ökad tidsåtgång. Däremot innebär den samordnade planeringen redan under verkställigheten att planeringsmöten kommer att hållas. Förslaget förhåller sig till det förslag som Narkotikautredningen har lämnat i slutbetänkandet *Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus* (SOU 2023:62). Även om kommitténs förslag är något annorlunda utformat finns det därför anledning att i stor utsträckning hänvisa till den konsekvensanalys som redan gjorts inom ramen för Narkotikautredningens utredning. I slutbetänkandet anges följande beträffande beräkning av antalet klienter som bedöms vara i behov av samordnad planering (benämns i betänkandet ”samordnad verkställighetsplanering”).

Kriminalvården har granskat 165 ärenden där övervakning upphörde under mars–juni 2022 för att undersöka om klienterna nåtts av insatser från externa aktörer kopplat till identifierade behov i de verkställighetsplaner som Kriminalvården tar fram enligt fängelselagen (2010:610). I granskningen undersöktes i vilken grad de dömda fått insatser från socialtjänst och/eller hälso- och sjukvård med koppling till skadligt bruk eller beroende av narkotika och/eller alkohol under den villkorliga frigivningen. Där framgick att:

- 37 procent hade en insats som helt eller delvis genomfördes under den villkorliga frigivningen.
- 38 procent hade en planerad insats som inte genomfördes.
- 21 procent hade ingen planerad insats från extern aktör, trots ett bedömt sådant behov.

Kriminalvården har gjort bedömningen att det i första hand är gruppen villkorligt frigivna som skulle gynnas av samordnad verkställighetsplanering. Under 2022 frigavs cirka 5 900 personer från anstalt och ställdes under övervakning. Cirka 45 procent av dem var så kallade högrisksklienter (2 655 personer). Hälften av dem kan enligt Kriminalvården antas ha behov av en samordnad verkställighetsplanering, vilket blir 1 327 personer. Kriminalvården har vidare gjort ett antagande att lika många medelrisksklienter skulle gynnas av en samordnad verkställighetsplanering. Detta innebär en uppskattning på 2 000–3 000 klienter per år av frivårdens 12 000 övervakade klienter som skulle ha nytta av en samordnad verkställighetsplanering. Kriminalvården planerar en utökning om totalt cirka 3 500 fasta platser fram till och med år 2031, varav 900 platser i häkte och 2 600 platser på anstalt. Medelantalet fängelsedömda förväntas öka från dagens (2022) knappt 5 500 till 6 880 klienter år 2025. Det innebär en ökning på 26 procent under den fyraåriga prognosperioden. Det

beror till stor del på förändrad lagstiftning som leder till att fler döms till frihetsberövande straff. Det är därför rimligt att anta att behovet av en samordnad verkställighetsplanering framöver kommer att vara större än i dag.⁵

Narkotikautredningen har mot denna bakgrund beräknat att runt 4 000 klienter per år kommer att vara i behov av samordnad planering. Vidare anges följande beräkning.

Vi har räknat på en genomsnittlig kostnad per anställd på 1 miljon kronor per år och att en genomsnittlig anställd arbetar 2 080 timmar per år. Det motsvarar då en kostnad per timme på cirka 500 kronor. Vi har bedömt att planeringen av, deltagandet i och efterarbetet av en samordnad verkställighetsplanering tar cirka 4 timmar i genomsnitt för regionen eller kommunen, och övriga kringkostnader för till exempel resor motsvarar 2 000 kronor per tillfälle. Det innebär att vi har bedömt att varje samordnad verkställighetsplanering kostar 4 000 kronor i genomsnitt. Vi bedömer att 2 000 personer per år kommer ha behov av en samordnad verkställighetsplan där både kommun, region och Kriminalvården deltar, medan 2 000 personer endast kommer att behöva en planering med aningen kommun eller region. Det ger en total kostnad på 24 miljoner kronor för regionernas och kommunernas kostnader, som ska delas lika mellan regionerna och kommunerna.⁶

Kommittén gör ingen annan bedömning av kostnaderna förslaget innebär för kommuner och regioner. Det innebär att kommuner och regioner enligt finansieringsprincipen ska ersättas för det nya åtagandet. Beloppet kan behöva räknas upp utifrån datum för ikraftträdandet. Enligt Kriminalvårdens beräkningar inkluderar uppskattat antal klienter även skyddstillsynsdömda.

För Kriminalvårdens del bedöms förslaget medföra kostnader för Kriminalvården uppgående till 8 miljoner kronor årligen.⁷ Med hänsyn till att myndigheten, inte minst frivården, är under högt tryck bör det övervägas att finansiera även mindre tillkommande arbetsuppgifter. Eftersom klientinflödet väntas öka kraftigt kommande år är det också rimligt att anta att behovet av samordnad planering framöver kommer att vara större än i dag. Det är viktigt att understryka att förslaget på sikt antas medföra minskade resurser för Kriminalvården eftersom förslaget väntas effektivisera myndighetens samverkan med hälso- och sjukvård och socialtjänst. Det är dock inte möjligt att göra någon

⁵ SOU 2023:62 s. 881.

⁶ SOU 2023:62 s. 882.

⁷ Narkotikautredningen har dock bedömt att det bör rymmas inom befintliga anslag, se SOU 2023:62 s. 883.

närmare uppskattning av den resurseffektiviseringen. För att undvika väsentliga kostnadsökningar är det också av vikt att Kriminalvården har tillgång till enkla och effektiva möteslösningar med externa parter. Kallade parter behöver kunna medverka digitalt. Ur kostnadshänseende är det därmed av yttersta vikt att den digitala kapaciteten inom Kriminalvården säkerställs.

Digg – Myndigheten för digital förvaltning ska enligt förslaget ges i uppdrag att stötta Kriminalvården, regioner och kommuner i att ta fram säkra digitala mötesformer. Narkotikautredningen har uppskattat att ett sådant uppdrag beräknas kosta totalt 15 miljoner kronor fördelat på tre år.⁸ Kommittén gör ingen annan bedömning. Det bör dock nämnas att Digg – Myndigheten för digital förvaltning i sitt remissvar har angett att varaktig finansiering krävs om uppdraget leder till utveckling av en tjänst eller verksamhet som behöver förvaltas över tid.

8.4.3 Förslaget om förstärkt samverkan med ansvarig kommun för unga lagöverträdare inom Kriminalvården

För kommunerna innebär förslaget en ambitionshöjning beträffande samverkan kring unga lagöverträdare. Förslaget innebär att Kriminalvården i normalfallet ska initiera en samordnad planering med kommunen när klienten är under 21 år om klienten samtycker till insatser från kommunen. Det är kommunernas socialtjänster som berörs av bestämmelsen.

Unga lagöverträdare som verkställer en skyddstillsyn eller fängelsepåföljd inom Kriminalvården är för närvarande inte en särskilt stor grupp. Under 2023 påbörjade totalt 1 825 personer under 21 år verkställighet inom Kriminalvården. Det inkluderar då påföljderna fängelse, skyddstillsyn, villkorlig dom med samhällstjänst, intensivövervakning med elektronisk kontroll och ungdomsövervakning. Under 2023 började 802 unga lagöverträdare verkställa en skyddstillsyn och 663 unga lagöverträdare påbörjade en fängelseverkställighet. Klienterna är företrädesvis över 18 år. Under 2023 började 13 unga lagöverträdare under 18 år verkställa en skyddstillsyn. I normalfallet påbörjar enstaka unga lagöverträdare under 18 år fängelseverkställighet varje år. Under 2023 var det däremot ingen person under 18 år som påbörjade en fängelse-

⁸ Se tabell 28.5 i SOU 2023:62, s. 879.

verkställighet.⁹ Förslagen i betänkandet *En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga* (SOU 2023:44) skulle dock medföra en betydande förändring i detta avseende. Observera dock att betänkandet innehåller förslag om obligatorisk samverkan med socialtjänsten för unga lagöverträdare under 18 år som avtjänar fängelsepåföljd.

Förslaget får konsekvenser för socialtjänsten. Likt beskrivningen under avsnitt 8.4.2 är det inte fråga om någon egentligt ny uppgift för socialtjänsten. Det är fortfarande socialtjänsten som bedömer om insatser ska beviljas för den enskilde. Det kommer däremot innebära ett åtagande att medverka i planeringen när Kriminalvården begär det, vilket för socialtjänsten är ett obligatorium. Förhoppningen är också att förslaget ska medföra att samverkan med socialtjänsten sker oftare än för närvarande. För kommunernas del får förslaget därför ändå anses kostnadsdrivande. Med utgångspunkt i Kriminalvårdens uppskattning av berörda klienter nedan och tidigare uppskattning om 4 000 kronor i kostnad per samordnad planering bedöms förslaget innebära en total kostnad för kommunerna om ungefär 3,6 miljoner kronor. Kommunerna ska enligt finansieringsprincipen ersättas för det nya åtagandet.

För Kriminalvårdens del innebär förslaget en viss kostnadsökning. Kriminalvården har uppskattat att förslaget med 2023 års klientvolymer berör ungefär 900 klienter. I resursfördelningsmodellen för frivården fördelas i dag 10 timmar för samverkan med externa aktörer för en ung lagöverträdare under övervakning. Förslaget beräknas i stället kräva 13 timmars samverkan med externa aktörer per klient, vilket ger en kostnadsökning för myndigheten om 1,5 miljoner kronor beräknat med utgångspunkt i 2023 års klientvolymer.¹⁰

Kriminalvården har inte samma typ av resursfördelningsmodell i anstalt som i frivård innebärande att det inte är möjligt att med samma enkelhet bedöma tiden för olika arbetsmoment i anstalt. Förslagsvis kan uppskattningen av motsvarande kostnad för anstaltsklienter utgå från ett antagande om att den utökade tid som bedöms behövas i frivården för arbetsmomentet, nämligen 3 timmar, kommer att behövas för samtliga unga lagöverträdare i anstalt. Beräknat utifrån 663 anstalts-

⁹ Kriminalvården, Kriminalvård och statistik 2023, 2024.

¹⁰ Inkluderar inte klienter som avtjänar ungdomsövervakning eftersom obligatorisk samverkan med socialtjänsten följer av lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning.

klienter enligt 2023 års klientnivåer motsvarar det i arbetad personaltid en ytterligare kostnad om 1 miljon kronor årligen.

Observera att denna grupp kan vara överlappande med den grupp som generellt beräknas behöva samordnad planering beskriven i avsnitt 8.4.2.

8.4.4 Förslaget att Kriminalvården ska bedriva hälso- och sjukvård som är effektiv ur ett återfallsförebyggande perspektiv

Förslaget innebär att Kriminalvården vid behov ska bedriva hälso- och sjukvård som minskar risken att återfalla i brott. Förslaget innebär också att uppgiften ska ges särskild statlig finansiering. Den hälso- och sjukvård som avses har beskrivits i avsnitt 7.3. Utgångspunkten för förslaget är att Kriminalvården redan i dag har en hälso- och sjukvårdsorganisation av viss omfattning. Även denna redogörs för i avsnitt 7.3. Förslaget innebär inte någon ändring av huvudmannaskapet för hälso- och sjukvården.¹¹

För Kriminalvårdens del innebär förslaget utökade arbetsuppgifter för Kriminalvården till en total kostnad om ungefär 72 miljoner kronor årligen vid 2023 års klientvolymer.¹² Kostnaden handlar i huvudsak om utökade personalresurser, främst personalgrupperna sjuksköterska, läkare, psykolog och paramedicinere. Utgångspunkten i beräkningen är att sjuksköterskor är anställda av Kriminalvården och övriga personalkategorier har konsultuppdrag enligt nuvarande ordning inom Kriminalvården. Beräkningen utgår från att 400 klienter per år kommer i fråga för utredning av adhd samt att 1 600 klienter per år behandlas för adhd. Beräkningen utgår vidare från att 400 klienter ska utredas för LARO-behandling, 300 klienter sätts in på LARO-behandling och att 800 klienter behöver underhållsbehandling årligen. Läkemedelskostnader är inte inkluderade i beräkningen. Kriminalvårdens totala läkemedelskostnader uppgår för närvarande till ungefär 13 miljoner kronor årligen. Tillkommande läkemedelskostnaden bedöms av myndigheten inte innebära någon betydande kostnadsökning i sammanhanget.

¹¹ Observera dock kommittédirektiven Ett helt eller delvis statligt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården (dir. 2023:73).

¹² Beräkningen utgår från att Kriminalvården i dagsläget skulle bedriva LARO-behandling och utreda och behandla adhd i större utsträckning.

Förslaget befriar inte regioner och kommuner från skyldigheten att såsom huvudmän även fortsättningsvis tillhandahålla sådan vård för kriminalvårdsklienterna. Förslaget väntas dock medföra att ordinarie hälso- och sjukvård i någon mån avlastas. Förslaget medför förvisso att ytterligare hälso- och sjukvårdspersonal kommer att rekryteras till Kriminalvården. Det kan möjligen påverka ordinarie hälso- och sjukvård. Det väntas dock inte röra sig om några större volymer givet antalet klienter som uppskattats ovan. Det går dock inte att utesluta att förslagets effekt att tillgängligheten på sådan vård ökar inom Kriminalvården medför att något fler än annars vore fallet kommer att behöva fortsatt vård, till exempel genom fortsatt medicinering, i sin hemregion eller hemkommun. Det är dock alltså fråga om personer som har behov av och därmed rätt till hälso- och sjukvård. Förslaget om samordnad planering väntas i tillägg medföra större enighet kring vilken hälso- och sjukvård som ska ges klienten under frihetsberövandet och risken för att ordinarie hälso- och sjukvård inte godtar bedömningar som gjorts inom Kriminalvården väntas därmed minska.

Ett eventuellt uppdrag till Socialstyrelsen att utforma riktlinjer för likvärdig vård och medicinering till frihetsberövade och villkorligt frigivna bedöms kräva särskild finansiering. Någon kostnadsuppskattning har inte gjorts i samråd med myndigheten, men med beaktande av Kronofogdemyndighetens kostnadsuppskattning (avsnitt 8.4.5) bör ett sådant uppdrag beräknas kosta 1,5 miljon kronor fördelat på 1,5 år. Det är dock en högst osäker kostnadsuppskattning.

8.4.5 Förslaget att Kronofogdemyndigheten ska ges i uppdrag att motverka skuldsättning hos kriminalvårdsklienter

Förslaget innebär att Kronofogdemyndigheten får en permanent skyldighet att samverka med Kriminalvården i syfte att motverka skuldsättning. Kronofogdemyndigheten ska enligt förslaget också ges i uppdrag att utarbeta samtalsstöd och ta fram det utbildningsmaterial som behövs för ändamålet. Kronofogdemyndigheten har uppgett att arbetet med fördel kan utgå från det material som tagits fram i tidigare tillfälliga projekt med Kriminalvården. Beträffande utbildningsmaterial, både som riktar sig till kriminalvårdsklienter och som stöd till Kriminalvårdens medarbetare, finns ett befintligt omfattande material som bör kunna användas. Utifrån antagandet att något helt nytt material inte behöver tas fram antas förslaget inte medföra några väsentliga

kostnadsökningar för Kronofogdemyndigheten. Eftersom en skyldighet införs för myndigheten bör dock detta kompenseras i vart fall under tiden regeringsuppdraget pågår. Ett sådant uppdrag bedöms kostnadsdrivande särskilt i uppstartsfasen. Uppdraget uppskattas kräva 1,5 årsarbetskraft till en kostnad om ungefär 1 miljon kronor årligen.

För Kriminalvårdens del bedöms samarbetet med Kronofogdemyndigheten rymmas inom befintliga anslag.

8.4.6 Förslaget att biträdande övervakare ska förordnas i fler fall

Förslaget väntas innebära att antalet förordnade biträdande övervakare ökar. Det innehåller dock inte ett konkret förslag på hur detta ska uppnås, utan vad som föreslås är en riktning för Kriminalvårdens arbete. Bland annat föreslås att Kriminalvården ska säkerställa att arvodet för biträdande övervakare är konkurrenskraftigt och i nivå med liknande uppdrag.

Ett ökat användande av biträdande övervakare innebär ökade kostnader för Kriminalvården. Under 2023 uppgick ersättningen till biträdande övervakare till ungefär 12,3 miljoner kronor. Ersättningen för biträdande övervakare är för närvarande 700 kronor med möjlighet att erhålla timersättning om 110 kronor per timme i vissa ärenden. Under 2023 hade 15 procent av klienterna en biträdande övervakare. I det fall 40 procent av klienterna skulle ha biträdande övervakare skulle kostnaden för ersättning till biträdande övervakare uppgå till ungefär 33 miljoner kronor. En beräkning av vad förslaget får för kostnadskonsekvenser för Kriminalvården är dock högst osäker.

8.4.7 Förslaget om att Kriminalvården ska ha fullt kostnadsansvar för verkställigheten av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan samt att sådan påföljd ska övervägas i fler fall

Förslaget innebär att Kriminalvården får hela kostnadsansvaret för skyddstillsyn med särskild behandlingsplan under alternativstraffets längd. Förslaget innebär att kommunen såsom huvudman för missbruksvården befrias från kostnadsansvar för behandlingen under alter-

nativstraffets längd. Kriminalvården föreslås också arbeta mot kontraktsvårdspåföljder i fler fall, genom ökade initiativ i frivården.

För kommunernas del kommer förslaget att innebära lägre kostnader eftersom kostnadsansvaret under straffets verkställighet helt faller bort för kommunerna. Det är dock inte möjligt att bedöma förslagets konkreta utfall i landets olika kommuner. Kriminalvårdens uppskattade kostnadsökning kan dock vara ett riktmärke.

För Kriminalvårdens del innebär förslaget ökade kostnader. Kostnaden för kontraktsvård uppgick under 2023 för 659 klienter till 121 miljoner kronor avseende institutionsvård, 19,5 miljoner kronor avseende handläggaresurser och 17,8 miljoner kronor avseende programverksamhet. Förslaget om utökat kostnadsansvar för Kriminalvården bedöms innebära en ökad kostnad för myndigheten motsvarande 60,5 miljoner kronor årligen beräknat utifrån befintligt antal klienter.

Om antalet klienter i kontraktsvård skulle utökas motsvarande 10 procent bedöms kostnaderna för kontraktsvård öka med ytterligare 18 miljoner kronor avseende institutionsvård och 3,7 miljoner kronor avseende handläggaresurser och programledare i frivården. En sådan klientökning medför en kostnadsökning om ungefär 1,5 miljoner kronor avseende genomförande av programverksamhet. En ökning med 10 procent motsvarar ungefär 66 klienter i verkställighet i snitt varje dag. Kostnadsökningarna för tillkommande kontraktsvårdsklienter ska jämföras med att dessa 66 klienter annars skulle ha upptagit en plats i anstalt. Kostnaden för de 66 klienterna i anstalt bedöms uppgå till omkring 84 miljoner kronor. En liknande jämförelse kan göras vid en utökning motsvarande 20 procent. Det beräknas kosta 36,3 miljoner kronor avseende institutionsvård och ungefär 7,4 miljoner kronor avseende handläggaresurser och programgenomförande. Detta kan jämföras med att kostnaden för samma antal klienter i anstalt uppgår till 168 miljoner kronor. Beräkningen är gjord utifrån en anstaltsdygnkostnad om 3 500 kronor som är ett genomsnitt för samtliga tre säkerhetsklasser.

Det bör noteras att det finns en osäkerhet i beräkningarna såvitt avser andelen institutionsvård respektive öppenvård. Beräkningarna ovan utgår från antagandet att fördelningen mellan institutionsvård och öppenvård fortsätter vara densamma som i dag. Skulle andelen institutionsvård öka medför det också att kostnaden ökar ytterligare.

Beräkningen innebär att om antalet kontraktsvårdspåföljder ökar med 10 procent och Kriminalvården svarar för hela kostnaden för institutionsvården går kostnadsökningen för institutionsvård jämt ut mot de minskade kostnaderna för anstaltsplatser. Om antalet kontraktsvårdspåföljder ökar med 20 procent innebär det minskade kostnader för Kriminalvården totalt sett eftersom kontraktsvårdskostnaden per dygn är billigare än vårddygnskostnaden i anstalt. Om antalet kontraktsvårdspåföljder inte ökar innebär det ökade kostnadsansvaret i stället en fördyring för Kriminalvården totalt sett.

8.4.8 Förslaget om att utöka tillämpningsområdet för verkställighet av fängelsestraff utanför anstalt (intensivövervakning med elektronisk kontroll)

Förslaget innebär att längre fängelsestraff kan komma i fråga för verkställighet utanför anstalt.

För Kriminalvårdens del innebär förslaget minskade anstaltskostnader, samtidigt som frivården kommer att belastas något ytterligare. Med hänsyn till skillnaden i kostnad mellan de två verkställighetsformerna väntas förslagen medföra minskade kostnader för Kriminalvården som helhet. Samma modell för beräkningen som i betänkandet *Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen* (SOU 2024:48) har använts.

Under 2023 påbörjades verkställighet av 2 129 fängelsestraff relevanta för intensivövervakning med en strafftid på upp till 18 månader. Vid ett antagande om att 20–25 procent (dvs. uppskattad andel lågriskklinter) av dessa lämpar sig för intensivövervakning rör det sig om 426–532 klienter med en samlad straffmassa om 432–540 år. Den genomsnittliga strafftiden var 12,1 månader (8,2 månader efter avdrag för villkorlig frigivning).

Vid högre klientvolym för intensivövervakning i frivården utgörs nettobesparingen i anstalt av skillnaden mellan vårddygnskostnad i anstalt klass 3 (2 600 kronor/dygn) och kostnad för intensivövervakning 950 kronor/dygn för de sammanlagt tillkommande 432–540 åren. Vid ett antagande om 20 procent av klientvolymen uppgår således nettobesparingen till 260 miljoner kronor och vid ett antagande om 25 procent till 325 miljoner kronor. Vårddygnskostnaden är räknad på klass 3 utifrån ett antagande om att det är där klienterna skulle ha placerats om intensivövervakning inte hade varit aktuellt.

8.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst

Den kommunala självstyrelsen regleras i 14 kap. regeringsformen. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.

Ett förslag som påverkar det kommunala självstyret är kravet på regioner och kommuner att delta i en samordnad planering när Kriminalvården begär till det och att kommunen som huvudregel ska kallas till sådan för unga lagöverträdare. Förslaget innebär dock inte några egentliga nya uppgifter för kommuner eller regioner. Det handlar i stället om att tidigarelägga planeringen för de insatser som erbjuds redan i dag. Förslaget föreskriver inte heller vilka insatser som ska ges och innebär inte heller en utökad skyldighet att erbjuda enskilda sådana. Förslaget kommer vidare också att påverka kommuner och regioner olika. Vissa kommuner och regioner, som inte har ansvar för några kriminalvårdsklienter, kommer inte att beröras alls. Förslaget innebär dock en skyldighet att medverka i sådan planering när Kriminalvården begär det. Även om gemensamma riktlinjer för samordnad planering bör tas fram, har berörda regioner och kommuner ingen större möjlighet att själva styra över när sådan planering ska ske. Bestämmelsen får ur den synvinkeln ses som en inskränkning av den kommunala självstyrelsen som dock bedöms marginell. Försök att lösa ut samverkanshinder mellan aktörerna har gjorts, bland annat inom ramen för inslussningsmodellen. Det är av vikt av att ge effektivt stöd åt lagöverträdare och särskilt unga lagöverträdare. Mot denna bakgrund bedöms inskränkningen proportionerlig. Eftersom det innebär att staten inför ett åtagande för regioner och kommuner ska detta enligt finansieringsprincipen ersättas.

8.6 Konsekvenser för barn och unga

Kommitténs förslag väntas ha effekt på risken att återfalla i brott. Bland unga lagöverträdare är det mycket vanligt med återfall i brott. De förslag som kommittén har lagt fram är huvudsakligen inriktade på de som har dömts till skyddstillsyn eller fängelsestraff. Ett mindre antal lagöverträdare under 18 år kommer därför att beröras av för-

slagen. Förslagen har desto större betydelse för unga lagöverträdare över 18 år. Vissa förslag är också inriktade på att säkerställa särskilt stöd för den målgruppen. Ett förbättrat återfallsförebyggande arbete bedöms mot denna bakgrund ha positiva konsekvenser för barn och i synnerhet unga. Barnets bästa enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) har beaktats.

8.7 Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Av de sex jämställdhetspolitiska delmålen berör utredningens förslag främst fem. Delmål ett handlar om en jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet i samhällets alla sektorer. Delmål två berör ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Delmål tre handlar om jämställd utbildning. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling. Det femte jämställdhetspolitiska delmålet är jämställd hälsa och det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra samt att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Kommitténs förslag bedöms vara positiva för flera delar av jämställdhetspolitiken, men kommer få inverkan på särskilt delmål 2, 3 och 5 samt i de fall våld förekommer även delmål 6.

Män är överrepresenterade bland de som döms för brott och de påföljder som omfattas av kommitténs förslag. Det gäller även förslagen riktat till unga lagöverträdare. Genom att fler personer, både kvinnor och män, till följd av kommitténs olika förslag om stärkt återfallsförebyggande arbete har möjlighet att lämna en tillvaro med brott och våld och i högre grad inte återfaller i ny brottslighet eller våld förväntas förslagen sammantaget bidra till det övergripande målet för jämställdhetspolitiken, att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Kommitténs förslag till åtgärder i avsnitt 7.4 för att förbättra möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden är viktiga i det återfallsförebyggande arbetet. Förbättrad samverkan och insatser som stödjer såväl utbildning som arbetsmarknadsåtgärder kommer särskilt att ha en positiv påverkan på personer och delmål två om ekonomisk jämställdhet.

Många av Kriminalvårdens klienter lider av psykisk ohälsa och missbruk. Behandlingar som är effektiva ur ett återfallsförebyggande perspektiv är i dag inte tillräckligt tillgängliga inom Kriminalvården. Förslagen i bland annat avsnitt 7.3 om hälso- och sjukvård som ett led i det återfallsförebyggande arbetet och om en sammanhållen vårdkedja väntas den psykiska ohälsan på sikt minska för både kvinnor och män. Detta kommer även att bidra positivt till det jämställdhetspolitiska delmålet om jämställd hälsa.

Utredningens målgrupper eller närstående personer till dessa kan även varit utsatta för olika former av våld och övergrepp. Utredningens förslag för återfallsförebyggande åtgärder kan få synergieffekter och medföra såväl behandling och vård för den som utöver våld (ofta en man) samt skydd och stöd under påföljd för den som utsatts för våld (ofta kvinnor och barn). Delar av kommitténs förslag kan även få positiv effekt när det gäller delmål sex om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

8.8 Övriga konsekvenser

Kommittén bedömer att förslagen endast får marginella konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Förslagen har inga konsekvenser för företag.

Det nuvarande målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Förslagen väntas bland annat förbättra tillgängligheten för bland annat stödinsatser och hälso- och sjukvård. Det förbättrar förutsättningarna för att erbjuda jämlika och likvärdiga insatser i förhållande till de grupper och individer som behöver sådant stöd. Förslagen bedöms därmed om något öka förutsättningarna för att nå de integrationspolitiska målen.

Förslagen bedöms förenliga med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

9.1 Ikraftträdande

Förslag: Bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2025 förutom såvitt avser Kriminalvårdens uppgift att bedriva hälso- och sjukvård. I den delen ska bestämmelsen träda i kraft den 1 juli 2026.

Det finns normalt anledning att låta ny lagstiftning träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling med mera bedöms det lämpligt att bestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2025. Såvitt avser Kriminalvårdens uppgift att bedriva hälso- och sjukvård krävs dock att Kriminalvården får ytterligare tid för att förbereda organisationen för uppdraget genom att bland annat utöka sin hälso- och sjukvårdsorganisation. Det bedöms därför lämpligt att bestämmelsen träder i kraft den 1 juli 2026. Kommittén föreslår därför dessa datum för ikraftträdande.

9.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Det behövs endast övergångsbestämmelser för förslaget om att utöka tillämpningsområdet för intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken får ingen dömas för en gärning för vilken det inte var stadgat straff när den begicks. Vidare framgår att straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte annan lag som leder till frihet

från straff eller till lindrigare straff gäller när dom meddelas. Mot denna bakgrund behövs därför inte några egentliga övergångsbestämmelser för förslagen som gäller påföljder. Det bedöms dock lämpligt att äldre bestämmelser gäller för de som fått ett beslut om verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll före ikraftträdandet. Några övergångsbestämmelser bedöms inte behövas för övriga författningsförslag.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll

Lagens tillämpningsområde, m.m.

1 §

Denna lag är tillämplig vid verkställighet av dom på fängelse, dock inte fängelse som *dömts ut* enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, om den dömden ska avtjäna fängelse i högst ett år och sex månader.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Ändringen innebär att tillämpningsområdet ändras från fängelsestraff i högst sex månader till fängelse i högst ett år och sex månader. Paragrafen ändras även språkligt på så sätt att ”*adömts*” byts ut mot ”*dömts ut*”. Övervägandena finns i avsnitten 7.8.4–7.8.5.

2 a §

När den dömden ska avtjäna fängelse i över sex månader får utöver vad som anges i 2 § verkställighet utanför anstalt endast ske om det bedöms lämpligt. Vid bedömningen av om sådan verkställighet är lämplig ska särskilt beaktas brottslighetens karaktär, brottsofferperspektiv, risken för återfall i brott eller om det annars framstår som oförsvarligt eller stötande.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om när verkställighet av fängelsestraff med en sammanlagd strafftid över sex månader får ske utanför anstalt. Övervägandena finns i avsnitten 7.8.4–7.8.5.

Sådan verkställighet får utöver vad som anges i 2 § endast ske om Kriminalvården bedömer det lämpligt. Bestämmelsens *andra mening* anger vad som särskilt ska beaktas vid lämplighetsbedömningen. Uppräkningen av omständigheter som ska beaktas är dock inte uttöm-

mande. Omständigheterna i det enskilda fallet måste alltid beaktas. Med brottslighetens karaktär avses bland annat att den kan bedrivas från hemmet (jfr prop. 1993/94:184 s. 35). Flera allvarliga brott tillkommer också när strafftiden höjs. Vilken sorts brottslighet det är fråga om bör därför ges betydelse i en lämplighetsbedömning (jfr prop. 2004/05:34 s. 34). Särskilt bör beaktas om brottsligheten avser ett allvarligare brott direkt riktat mot en annan person. Det bör därmed normalt inte bedömas lämpligt att verkställighet utanför anstalt sker vid allvarligare våldsbrott som medfört avsevärd skada för ett fysiskt brottsoffer. Detsamma gäller allvarligare sexualbrott. Det bör i normalfallet inte heller komma i fråga med verkställighet utanför anstalt vid allvarligare fridsbrott eller andra brott som innefattat en allvarlig kränkning av brottsoffrets personliga integritet, såsom inbrottsstöld. Exempel på andra brott som i enlighet med det sagda därmed bör vara uteslutna vid verkställighet utanför anstalt är grov kvinnofridskränkning eller grov misshandel. Av betydelse beträffande brottets karaktär kan också vara om gärningsmannen visat en särskild hänsynslöshet eller råhet. Med allvarligare brottslighet avses att brottets straffvärde motsvarar fängelse i sex månader eller mer. Hänsyn hänförliga till brottslighetens karaktär bör av beskrivna skäl väga ännu tyngre när brottets straffvärde motsvarar fängelse i ett år eller mer.

Lämplighetsbedömningen ska också göras utifrån ett brottsofferperspektiv. Vad som avses är att även brottsofferintressen ska vägas in i lämplighetsbedömningen. Detta har ett nära samband med brottets karaktär. Förekomsten av en fysisk målsägande bör alltid vägas in i bedömningen av om det är lämpligt med verkställighet utanför anstalt. Vad som avses är en objektiv bedömning av hur lämpligt verkställighet utanför anstalt typiskt sett ter sig ur ett brottsofferperspektiv. Subjektiva faktorer får dock vägas in. Att lämplighetsbedömningen ska genomsyras av ett brottsofferperspektiv innebär däremot inte någon ökad skyldighet för Kriminalvården att inhämta målsägandes inställning till sådan verkställighet. Däremot bör en målsägandes behov av trygghet beaktas. I den bedömningen bör dock även möjligheten att ansöka om kontaktförbud eller beslut om vistelseföreskrift vägas in. Finns det risk för återfall i brott mot samma målsäganden ska verkställighet utanför anstalt inte ske.

Risken för att den dömda återfaller i brott generellt ska också tillmätas betydelse för om det bedöms lämpligt med verkställighet utanför anstalt.

Verkställighet utanför anstalt får inte heller ske om det annars skulle framstå som oförsvarligt eller stötande, bland annat med hänsyn till gärningsmannens person (jfr prop. 1993/94:184 s. 34 f., prop. 2004/05:34 s. 34). Det kan exempelvis vara fråga om en gärningsman som har kopplingar till organiserad brottslighet.

De omständigheter som räknas upp i bestämmelsen är som redogjorts för inte uttömmande för vad som kan beaktas i lämplighetsbedömningen. Omständigheter som anges i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om intensivövervakning med elektronisk kontroll ska även i lämplighetsbedömningen enligt bestämmelsen tillmätas betydelse (KVFS 2011:6). Bestämmelsen påverkar inte heller i övrigt vad som gäller enligt föreskrifterna. Omständigheter som därmed ska beaktas i lämplighetsbedömningen är om det inte bedöms realistiskt att den dömda klarar av sådan verkställighet eller om sådan verkställighet av andra skäl inte framstår som genomförbar. Sådana avvägningar torde aktualiseras oftare vid längre strafftider.

10.2 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

2 kap. Kommunens ansvar

8 §

Kommunen ska på Kriminalvårdens begäran delta i samordnad planering enligt 1 kap. 5 a § fängelselagen (2010:610) och 5 kap. 3 a § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.

Paragrafen är ny och anger en skyldighet för kommunen att delta i en samordnad planering när Kriminalvården begär det. Om det finns behov av det och den dömda samtycker till det ska Kriminalvården tillsammans med kommunen upprätta en individuell plan vid den samordnade planeringen. En sådan plan kan avse insatser såväl under som efter verkställighetstiden. Det är Kriminalvården som är ansvarig för att upprätta en individuell plan och har det övergripande ansvaret för planen under verkställigheten.

Det finns inget formkrav för hur Kriminalvårdens begäran ska framställas. En begäran kan därför framställas både muntligt och skriftligt. Det är inte heller reglerat hur den samordnade planeringen ska genomföras. Detta får i stället bestämmas efter behov.

Skyldigheten att på begäran av Kriminalvården delta i samordnad planering medför inte ett utökat ansvar för kommunen att erbjuda socialtjänstinsatser till enskilda.

Regionen får enligt 7 kap. 10 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) motsvarande ansvar som kommunen att delta i sådan planering på begäran av Kriminalvården.

Vad som menas med en samordnad planering med mera framgår av kommentaren till 1 kap. 5 a § fängelselagen (2010:610).

Övervägandena finns i avsnitten 7.2.2 och 7.2.4.

Bestämmelsen har utformats likt det förslag som framgår av Narkotikautredningens slutbetänkande SOU 2023:62. Kommittén har därför förhållit sig till författningskommentaren i betänkandets avsnitt 30.3.

10.3 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

1 kap. Inledande bestämmelser

Verkställighetens mål och utformning

5 a §

Om en intagen har behov av insatser från hälso- och sjukvården eller socialtjänsten får Kriminalvården kalla ansvarig region, ansvarig kommun eller båda till samordnad planering. Kriminalvården ska ansvara för att vid planeringen upprätta en individuell plan, om det behövs för att den intagne ska få sina behov av insatser tillgodosedda och om den intagne samtycker till sådana insatser. Den individuella planen ska upprättas tillsammans med regionen, kommunen eller båda och kan innehålla insatser under och efter verkställighetstiden.

Av den individuella planen ska det framgå

- 1. vilka insatser som behövs,*
- 2. vem som svarar för respektive insats,*
- 3. vilka åtgärder som ska vidtas av någon annan än Kriminalvården, regionen eller kommunen, och*
- 4. vem eller vilka som ska ta över ansvaret för insatser och det övergripande ansvaret för planen efter att verkställigheten avslutats.*

Samordnad planering med ansvarig kommun ska alltid ske när den intagne är under 21 år, om det inte är uppenbart obehövligt.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om när Kriminalvården får kalla en region och/eller en kommun till samordnad planering för en intagen. Bestämmelsen anger även när Kriminalvården ska upprätta en individuell plan för den intagne och vad en sådan plan ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitten 7.2.2, 7.2.4 och 7.6.

En individuell plan som tagits fram i samband med samordnad planering är skild från den verkställighetsplan som Kriminalvården ska ta fram enligt 1 kap. 5 § fängelselagen.

Bestämmelsen är utformad för att efterlikna de bestämmelser om individuell plan som finns i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) respektive socialtjänstlagen (2001:453). Till skillnad från de bestämmelserna förutsätter inte samordnad planering på initiativ av Kriminalvården att den intagne har behov av både hälso- och sjukvårdsinsatser och socialtjänstinsatser. I stället är det Kriminalvårdens insatser under verkställigheten som ska samordnas med ordinarie hälso- och sjukvårdsinsatser och socialtjänstinsatser.

Av *första stycket* framgår att Kriminalvården får kalla ansvarig region, ansvarig kommun eller båda till samordnad planering om en intagen har behov av insatser från hälso- och sjukvården eller socialtjänsten. Med insatser från socialtjänsten avses i bestämmelsen insatser enligt socialtjänstlagen eller någon annan lag som reglerar frivilliga insatser från kommunen. Med insatser från hälso- och sjukvården avses insatser i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen. Bestämmelsen är inte tänkt att tillämpas för att åstadkomma en prövning av behovet av tvångsvård. Med ansvarig region eller kommun avses i normalfallet den region eller kommun där den intagne är bosatt.

Det är Kriminalvården som ska uppmärksamma att den intagne har behov av insatser från region eller kommun. Det är också upp till Kriminalvården att bedöma om samordnad planering bör ske. Det räcker att Kriminalvården anser att det behövs. Regionen eller kommunen är skyldig att medverka i planeringen om Kriminalvården har gjort bedömningen att sådan behövs. En sådan skyldighet framgår av 7 kap. 10 § hälso- och sjukvårdslagen respektive 2 kap. 8 § socialtjänstlagen.

Det finns inga formkrav för hur Kriminalvårdens begäran om samordnad planering ska framställas. En sådan begäran kan därför framställas både muntligt och skriftligt. Det förutsätts dock att begäran görs i god tid inför såväl ett eventuellt planeringsmöte som inför den intagnes frigivning. Det är inte heller reglerat hur den samordnade

planeringen ska genomföras. Den får i stället utformas efter behov. I normalfallet kommer det att finnas behov för att den intagne deltar på möten. Den enklaste mötesformen bör väljas. Det innebär att den samordnade planeringen kan ske genom ett gemensamt telefonmöte om medverkande aktörer bedömer det lämpligt.

Om det behövs för att den intagne ska få sina behov av insatser tillgodosedda ska också Kriminalvården tillsammans med regionen eller kommunen upprätta en individuell plan vid den samordnade planeringen. Detta innebär att Kriminalvården pekas ut som ansvarig för att en sådan plan kommer till stånd. Kriminalvården har också det övergripande ansvaret för planen under verkställigheten. Det är inte möjligt för Kriminalvården att genom en individuell plan ensidigt besluta vilka insatser en annan aktör i den samordnade planeringen ska ge den intagne. I praktiken krävs därför att aktörerna är överens om vilka insatser som ska ges. Planen kan avse insatser under tiden den dömda avtjänar fängelsestraff i anstalt, under villkorlig frigivning och efter verkställighetstiden. Det är Kriminalvården som har det övergripande ansvaret för planen under verkställigheten. Kriminalvården har dock inget ansvar för insatser efter verkställigheten.

En individuell plan ska vid den samordnade planeringen upprättas endast om den intagne samtycker till det. Detta har sin grund i att hälso- och sjukvårdsinsatser och socialtjänstinsatser ska ges med utgångspunkt i frivillighet. Sekretessbelagda uppgifter kan endast lämnas om bestämmelser om sekretess inte hindrar det. Samtycke krävs därför i de flesta fall för att sekretessbelagda uppgifter ska kunna lämnas vidare mellan aktörerna. I normalfallet krävs inte att samtycke har inhämtats från den intagne för att Kriminalvården i ett första led ska kunna kalla aktörerna till samordnad planering. Det bör dock stå klart för Kriminalvården att den intagne samtycker till att ta emot insatser från berörda aktörer för att det ska vara meningsfullt att kalla till en samordnad planering.

I *andra stycket* anges att det av planen ska framgå vilka insatser som behövs och vilka insatser som respektive aktör ska svara för. Det omfattar även kostnadsansvaret för insatserna. Det ingår att i planen tydliggöra vid vilken tidpunkt ett ansvar går över till en annan aktör och vem som får det övergripande ansvaret för planen efter verkställigheten. Insatser från andra aktörer som har ett ansvar gentemot den intagne kan också redovisas i planen. Det kan exempelvis handla om insatser från Arbetsförmedlingen.

Det *tredje stycket* föreskriver att samordnad planering med kommunen alltid ska ske om den intagne är under 21 år, om det inte är uppenbart obehövligt. Det innebär en presumtion för att unga lagöverträdare har ett behov av insatser från socialtjänsten. Sådan samordnad planering kan dock underlåtas av Kriminalvården om det bedöms uppenbart obehövligt. Det kan exempelvis vara fallet om verkställigheten redan sker i samverkan med kommunen med stöd av annan författning, om den unge inom en snar framtid fyller 21 år eller om det av annat skäl bedöms utsiktslöst att planera socialtjänstinsatser för den unge. Som för vuxna intagna gäller att den unge också måste samtycka till insatser för att en individuell plan ska upprättas.

I bestämmelsen anges inte när arbetet med samordnad planering ska påbörjas. Det förutsätts emellertid att Kriminalvården skyndsamt påbörjar arbetet under verkställigheten för att de aktörer som ska ta vid efter Kriminalvården får tillräcklig tid att planera insatserna.

Bestämmelsen har utformats likt det förslag som framgår av Narkotikautredningens slutbetänkande SOU 2023:62. Kommittén har därför förhållit sig till författningskommentaren i betänkandets avsnitt 30.6.

10.4 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

7 kap. Organisation, planering och samverkan

10 §

Regionen ska på Kriminalvårdens begäran delta i samordnad planering enligt 1 kap. 5 a § fängelselagen (2010:610) och 5 kap. 3 a § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.

Paragrafen är ny och anger en skyldighet för regionen att delta i en samordnad planering när Kriminalvården begär det. Om det finns behov av det och den dömde samtycker till det ska Kriminalvården tillsammans med regionen upprätta en individuell plan vid den samordnade planeringen. En sådan plan kan avse insatser såväl under som efter verkställighetstiden. Det är Kriminalvården som är ansvarig för att upprätta en individuell plan och har det övergripande ansvaret för planen under verkställigheten.

Det finns inget formkrav för hur Kriminalvårdens begäran ska framställas. En begäran kan därför framställas både muntligt och skriftligt. Det är inte heller reglerat hur den samordnade planeringen ska genomföras. Detta får i stället bestämmas efter behov.

Skyldigheten att på begäran av Kriminalvården delta i samordnad planering medför inte ett utökat ansvar för regionen att erbjuda hälso- och sjukvård till enskilda.

Kommunen får enligt 2 kap. 8 § socialtjänstlagen (2001:453) motsvarande ansvar som regionen att delta i sådan planering på begäran från Kriminalvården.

Vad som menas med en samordnad planering med mera framgår av kommentaren till 1 kap. 5 a § fängelselagen (2010:610).

Övervägandena finns i avsnitten 7.2.2 och 7.2.4.

Bestämmelsen har utformats likt det förslag som framgår av Narkotikautredningens slutbetänkande SOU 2023:62. Kommittén har därför förhållit sig till författningskommentaren i betänkandets avsnitt 30.4.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Sanne Backeskog, Serkan Köse och Marcus Wennerström, Socialdemokraterna

Socialdemokraterna i Trygghetsberedningen ställer sig bakom betänkandet i sin helhet. Vi bedömer att förslagen i betänkandet är väl avvägda och underbyggda utifrån målet att minska antal återfall i brott. Dock vill vi i vårt särskilda yttrande understryka behoven av fyra viktiga grundprinciper för att förslagen i betänkandet ska vara verkningsfulla och få avsedd effekt. Kriminalvårdens oerhört ansträngda situation, kommunernas finansiering och kompetensförsörjning, vikten av en aktiv statlig arbetsmarknadspolitik och evidensbaserade arbetsmetoder gällande unga lagöverträdare.

Kriminalvårdens situation

Även om det i betänkandetexten uppmärksammas att Kriminalvården har ett ansträngt läge uppfattar Socialdemokraterna inte att texterna speglar den krisartade verklighet som myndigheten befinner sig i för närvarande. Det allvarsamma läget i Kriminalvården i förtjänar ett större utrymme, något vi Socialdemokrater poängterat under beredningens arbete. För att förslagen i betänkandet ska vara genomförbara och det återfallsförebyggande arbetet kunna intensifieras och bli mer effektivt och träffsäkert krävs att regeringen tar ansvar för utvecklingen och lägger fram en tydlig plan för Kriminalvården där det beskrivs hur såväl anstalts- som frivårdsplatser kan öka och en aktiv personalpolitik bedrivs. Att undvika att tydligt belysa den exceptionella situationen inom myndigheten och vilka skarpa åtgärder som krävs för att komma till rätta med problemen riskerar att urholka de positiva effekter som vi är övertygade om att flera av förslagen i betänkandetexten kan bidra till.

Kriminalvården har varit en av våra bäst fungerade myndigheter med högt förtroende hos allmänheten och har varit en populär arbetsgivare. De har arbetat systematiskt med säkerhet, arbetsmiljö, sysselsättning och evidensbaserade behandlingsprogram. Svensk kriminalvård har länge varit ett föredöme för andra länder på grund av förmågan att arbeta utifrån två viktiga principer: Att brottsoffer ska få upprättelse för brott som begås och att förövaren straffas. Och vidare att tiden på anstalt används för att förhindra återfall i brott. Alltså komma Bättre ut. Svensk Kriminalvård har lyckats bättre än många andra länder med låga återfallsgrader.

Men Kriminalvården har under flera år haft platsbrist och läget är nu så allvarigt att man har gått upp i stabsläge. Man har tidigare fattat beslut om att alla bostadsrum som kan dubbelbeläggas ska dubbelbeläggas. Två tredjedelar av besöksrummen på anstalter i säkerhetsklass 1 och 2 görs om till bostadsrum för klienter. På flera anstalter beskrivs stora utmaningar med att bedriva det återfallsförebyggande arbetet och hur klienterna inte alltid kan erbjudas meningsfull sysselsättning i tillräcklig utsträckning. Det är kö till både häkte och anstalt och många häktade blir kvar i polisarrester. Det är en stor utmaning att rekrytera personal i tillräcklig takt, personalomsättningen är hög och det råder en obalans mellan andelen erfarna och nyanställda medarbetare. Såväl SEKO som ST som Akavia larmar om allt mer hot och otillåten påverkan mot medarbetare.

Vi socialdemokrater har påtalat att vi gärna sett en särskild uppmärksamhet kring kvinnoanstalter och kvinnliga återfallsförbrytare. En påtaglig problematik framträder på kvinnoanstalterna, där beläggningsgraden på de fasta platserna, som tidigare låg runt 70 procents beläggning, har ökat markant och där beläggningsgraden på de sex kvinnoanstalterna många gånger ligger långt över 100 procent. Anställda på kvinnoanstalter påpekar dessutom att det har skett ett skifte när det gäller klienternas brottsbakgrund. Tidigare dömdes kvinnor främst för narkotikarelaterade brott, medan de nu allt oftare är inblandade i gängkriminalitet, vilket gör det svårt för kriminalvården att få ihop bra sammansättningar ute på avdelningarna. Dessutom är, enligt uppgift från kriminalvårdsmedarbetare, de kvinnliga klienterna i generellt sämre psykiskt skick när verkställigheten i anstalt startar. Det är inte ovanligt att de i grunden är brottsoffer, som tidigare i livet blivit utsatta för fruktansvärda övergrepp, och de har också ge-

nerellt lyckats gå under rättssamhällets radar en längre tid innan kriminalitet upptäcks och straff utfärdas.

Vi Socialdemokrater menar att det är av stor vikt att regeringen särskilt uppmärksammar situationen på kvinnoanstalter och säkerställer att det bedrivs programverksamhet mot återfall i brott där det finns evidens för att insatserna och behandlingsprogrammen har effekt just gällande kvinnliga klienter.

Den rådande kapacitetsbristen, med såväl brist på fysiska lokaler samt kompetenta, erfarna medarbetare, inom Kriminalvården leder till att färre får ta del av återfallsförebyggande behandlingsprogram. För att ytterligare betona behovet av att också lyfta de strukturella problem som Kriminalvården står mitt i för närvarande går det att poängtera att enbart 22 procent av klienterna på anstalt och 13 procent inom frivården fullföljde ett behandlingsprogram under år 2023 enligt Riksrevisionens granskning Verktyg för förändring, Kriminalvårdens behandlingsverksamhet. Resultatet är långt ifrån målsättningen om att 75 procent av klienterna som har behov av behandlingsprogram ska få ta del av dem.

Riksrevisionen påtalar vidare att överbeläggningarna och brist på personal gör att Kriminalvården har svårt att upprätthålla den stödjande miljön i anstalterna som klienter behöver för att fullt ut kunna tillgodogöra sig behandlingsprogrammen.

Alla prognoser visar att platsbristen kommer att förvärras. Verkställs hela Tidöavtalet beräknas behov av en dubblering av antalet häktesplatser och en fyrdubbling av antalet anstaltsplatser fram till 2033.

Vi är oroade över en utveckling där Kriminalvården riskerar att förändras till att bara handla om förvaring, likt ett straffverk – en plats där destruktiva machonormer, antidemokratiska åsikter och radikalisering kan spridas. Och där klienterna efter verkställighet i anstalt faktiskt riskerar att komma ut i samhället sämre rustade för ett liv fritt från kriminalitet.

Om Kriminalvården inte ges tillräckliga förutsättningar att arbeta med att stoppa kriminella från att återfalla i brott så kommer vi inte heller lyckas knäcka gängen och stoppa våldet. Det återfallsförebyggande arbetet måste prioriteras högre resursmässigt av regeringen och detta samtidigt som det brottsförebyggande arbetet måste intensifieras, redan i förskolan, för att kunna stoppa nyrekryteringen och förhindra att unga groomas in i eller själva väljer en kriminell livsstil.

Kommunernas finansiering och kompetensförsörjning

Socialdemokraterna välkomnar att Trygghetsberedningen landar i flera relevanta förslag på åtgärder som kan minska risken för återfall i brott. Ett viktigt förslag är det om samordningen av insatser för de dömda som avtjänar påföljd inom Kriminalvården (avsnitt 7.2). Eftersom det är flera aktörer som gemensamt behöver axla ansvar för att samordningen ska fungera är det också rimligt med en tydligare kravställning på samverkan också från de aktörer som behöver involveras. I detta fall är det specifikt kommuner och regioner som lyfts utifrån krav på deltagande i samordnad planering tillsammans med Kriminalvården.

Även om förslaget är bra, och i stor del bygger på liknande slutsatser från utredningen *Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus* (SOU 2023:62) så är en tydlig skillnad att Trygghetsberedningens förslag är tvingande. Kostnadsberäkningen som presenteras baseras på en schabloniserad tidsåtgång och uppskattat antal personer. Summan landar på 24 miljoner som först ska delas lika mellan kommuner och regioner, varpå de resterande 12 miljonerna ska fördelas mellan 290 kommuner respektive 21 regioner. Delas summan lika mellan kommunerna är finansieringen alltså motsvarande cirka 40 000 kronor per kommun och år, för regionerna är det i stället närmare 600 000 kronor. Delas pengarna i stället per capita eller utifrån annan fördelningsmodell kommer flera kommuner få markant lägre ersättning (12 miljoner motsvarar ju exempelvis nära nog 1 krona per invånare).

Kostnadsunderlaget bygger på att mycket av det som nu krävs av kommuner och regioner inte är tillkommande uppgifter men att de däremot förskjuts i tid, närmare bestämt bedöms det leda till att aktörerna kommer med tidigare i processen. Socialdemokraterna delar som sagt intentionen att ha en mer proaktiv och samordnad process, för att planera en återgång till samhället och lägre risker för återfall till kriminalitet. Däremot ställer vi oss tveksamma till att den beräknade kostnaden för att framför allt kommuner ska kunna ha förmåga att delta i samverkan de kallas till i tillräcklig grad möter de reella kostnaderna som kommuner kommer att ha.

Ett tvingande deltagande i samverkan innebär krav på att omprioritera om i sin ordinarie verksamhet samtidigt som samtliga kommuner behöver ha beredskap att kunna hantera en sådan samverkan oavsett hur många, eller få, klienter som har den aktuella kommunen

som hemvistort. Vi instämmer i att behovet av likvärdighet över landet är ett rimligt argument för tvingande samverkan, men om regeringen lägger fram en proposition utifrån förslaget behöver alla landets kommuner, oavsett storlek, kompenseras för vad det faktiskt innebär organisatoriskt och resursmässigt.

Trots att vi Socialdemokrater som sagt står bakom betänkandet i stort ser vi även här, likt det vi påtalat om krisen i Kriminalvården, en risk att man missar målet med utredningen om man inte samtidigt kan mäta med att ta tag i de stora strukturella problemen. Alla landets regioner utom en går med stora underskott och flera har redan påbörjat – eller kommer behöva påbörja – uppsägningar. Många kommuner i landet erfar just nu större ekonomisk kris än under 1990-talskrisen. Dessutom finns det andra stora ojämlikheter över landet som till exempel handlar om kommunernas storlek, demografi och utbildningsnivå hos invånarna. Kommun- och regionpolitiker över hela landet, med olika partitillhörighet står i detta nu inför mycket tuffa budgetöverväganden och svåra prioriteringar. Det är regeringen, som exempelvis via statsbidrag, har möjlighet att utjämna skillnader och säkerställa att kommuner och regioner har de förutsättningar som krävs att kunna arbeta trygghetsskapande och brottsförebyggande.

Vikten av en aktiv statlig arbetsmarknadspolitik

För Socialdemokraterna är arbetet grunden för människans frihet och välfärd. Deltagande i arbetslivet bidrar till egen försörjning, personlig utveckling och gemenskap i samhället. Socialdemokratin hävdar att människors vilja till arbete är samhällets viktigaste tillgång. Varje människa har rätt och skyldighet att efter förmåga delta i arbetslivet. Alla har rätt till ett meningsfullt arbete. En stärkt samverkan mellan Kriminalvården och Arbetsförmedlingen är enligt oss avgörande för att fler kriminalvårdsklienter ska kunna slussas in i samhället och kunna skapa sig ett gott liv fritt från kriminalitet.

Vikten av utbildning och arbete är för oss socialdemokrater särskilt tydlig när det gäller unga lagöverträdare. Det är angeläget inte bara för individen, utan också för samhället och allas vår trygghet att de här unga männen (som det oftast handlar om) har en sysselsättning och kan bidra till samhället och också efter verkställighet kunna försörja sig själv. Detta för minska risken att en återgång till den kriminella

livsstilen ska upplevas som ett alternativ för individen. Alla som kan jobba ska jobba, det ingår i vårt samhällskontrakt, och här behöver samhället vara tydlig gentemot den unga med såväl ramar som stöd.

Genom att stärka kopplingen mellan kriminalvården och arbetsmarknaden samt implementera strukturerade arbetsmarknadsåtgärder kan vi förbättra möjligheterna för kriminalvårdsklienter att etablera sig i arbetslivet och minska risken för återfall i brott. Betänkandet hade kunnat understryka detta tydligare. Vi Socialdemokrater står bakom övriga kommitténs bedömningar att en utvecklad samverkan med fler aktörer och kraftfullare arbetsmarknadsåtgärder behöver utredas vidare i särskild ordning. Vi Socialdemokrater önskade att kommittén än tydligare skulle föreslå för regeringen hur ett framtida utredningsdirektiv skulle kunna utformas. Exempelvis kan en sådan utredning ta fram konkreta förslag på utökat samarbete med Arbetsförmedlingen, utveckling av arbetsmarknadsprogram, förstärkning av utslussningsåtgärder, mentorskapsprogram, arbetsplikt för unga lagöverträdare, företagssamarbeten och satsningar på utbildning och kompetensutveckling. Det finns också behov av att utreda hur befintliga program och åtgärder bättre kan implementeras på samtliga anstalter och frivårdskontor. Dessa åtgärder skulle inte bara ge klienterna bättre förutsättningar att hitta och behålla arbete utan också bidra till en mer framgångsrik återanpassning till samhället.

Evidensbaserade arbetsmetoder gällande unga lagöverträdare

Socialdemokraterna i trygghetsberedningen instämmer i kommitténs bedömning att samverkan med i synnerhet socialtjänsten bör vara förstärkt för gruppen unga lagöverträdare. Unga lagöverträdare återfaller i hög grad i brott. Särskilda insatser krävs både vad gäller ökat stöd och ökad kontroll.

Vi vill dessutom understryka betänkandets referens till Kriminalvårdens rapport om metoder för återfallsförebyggande arbete för unga lagöverträdare;

Resultatet av rapporten var att insatser med terapeutisk karaktär där syftet var att ändra både beteende och tankesätt var mest effektiva, medan bestraffning, övervakning utan innehåll och avskräckning inte ansågs ha någon eller endast liten effekt. Ytterligare en slutsats var att insatser ska ges till unga klienter som löper medel till hög risk att återfalla i brott.

Här hoppas vi socialdemokrater på bred politisk samsyn och att regeringens agerande och propositioner framåt har förankring i evidens och vad som faktiskt kan ge goda resultat i arbetet med att bryta våldspiralen och den organiserade brottsligheten bland unga, som är oerhört destruktivt för hela vårt samhälle.

Särskilt yttrande av Gudrun Nordborg, Vänsterpartiet

Vänsterpartiet ställer sig bakom Trygghetsberedningens betänkande. Förslagen är angelägna liksom deras syfte att minska antalet återfall i brott. I detta särskilda yttrande vill jag belysa några principiella utgångspunkter och strukturella problem som allvarligt påverkar möjligheterna till att nå framgång.

För Vänsterpartiet är det viktigt att Sverige har en välfungerande kriminalvård som fungerar brottsförebyggande och bidrar till ett tryggare samhälle. Det får inte handla om ren inlåsning av människor. Visionen ”Bättre ut” bygger på en värdegrund som Kriminalvårdens anställda har arbetat fram. Ambitionen är att klienterna ska få stärkta möjligheter till ett laglydigt liv efter att de har avtjänat sitt straff. Insatserna behöver vara evidensbaserade, klientnära, professionella och rättssäkra. Vikten av relevanta behandlingsinsatser, utbildning och satsningar på arbete är särskilt angelägen när det gäller unga lagöverträdare. Verkställigheten ska organiseras så att en anpassning till livet i frihet blir så enkel som möjligt. För att detta ska fungera krävs bl.a. att Kriminalvården och andra relevanta instanser samverkar för viktiga behandlingsinsatser, utbildningar och sysselsättningar. Detta framhålls tydligt i betänkandet och stärks av reformförslagen. Betydelsen av att insatserna startar tidigt under verkställigheten går inte att betona starkt nog. En likartat skarp markering angående vikten av ut hållighet så att värdet av alla insatser både hålls kvar och helst utvecklas både efter en frigivning från anstalt och/eller avslutad frivård är också högst befogad.

Brottsligheten i stort minskar i Sverige, men antalet mycket allvarliga brott ökar. Kriminologer markerar detta med titlar som ”Färre men värre”. Kriminalvården måste rustas för att möta både de farligt våldsbenägna klienterna och de som gjort sig skyldiga till mindre allvarliga brott. Det bör leda till en variation av insatser från genomgripande strukturförändringar och krav på myndighetssamarbete ner till små men kanske för vissa avgörande insatser. Det är t.ex. inte alla som är häktade när de ska börja avtjäna sitt straff. För dem kan information inför inställelsen på anstalt vara värdefull och stärka egenmakten. Vissa åtgärder kan behöva vidtas för att undgå rättsförluster och onödiga skulder, som tex att säkerställa att hyran betalas, att en bil avregistreras eller annat som det av praktiska skäl blir svårt att genomföra inifrån anstalten.

Svensk kriminalvård har varit en förebild för andra länder som insett att rehabilitering är mer framgångsrik än bestraffning. Nu har vi kris i kriminalvården med överfulla häkten och anstalter med omfattande dubbelbeläggningar bl.a. därför att fängelsestraffen generellt blivit längre. Justitieombudsmannen (JO) har under lång tid återkommande kritiserat dessa överbeläggningar.

Överbeläggningarna innebär påfrestningar för såväl klienterna som personalen med ökade risker för konflikter och våld. De medför dessutom minskade möjligheter rent rumsligt till behandling, sysselsättning och utbildning. Det senare påverkar också arbetsmiljön och motivationen för de anställda negativt.

Det s.k. paradigmskiftet för rättspolitikerna som beskrivs i Tidöavtalet kommer att medföra att antalet personer som döms till långa fängelsestraff ökar ytterligare. Kriminalvården har bedömt att det behövs 11–16 nya stora anstalter med ett personalbehov på 3 600–5 400 heltidsanställda om de kriminalpolitiska förslagen i Tidöavtalet ska genomföras. Kostnaden uppskattas till cirka 10 miljarder kronor. Detta är enligt Vänsterpartiets mening oförsvarligt.

Dessa skattemedel skulle med fördel till stora delar i stället kunna satsas på brottsförebyggande åtgärder för att minska nyrekryteringen av barn och unga in i kriminalitet, en väl fungerande skola för alla barn och andra välfärdssatsningar som bygger ett starkt samhälle.

Det torde vara välkänt att Vänsterpartiet inte är för generella straffskärpningar. Vi kan dock se att det finns områden där straffen kan behöva skärpas. Förslag som innebär nykriminalisering eller straffskärpning måste i så fall vara väl underbyggda och ha analyserats utifrån nödvändighet, effektivitet och proportionalitet. Våra 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.

Det finns mycket goda vetenskapliga belägg för att insatser i frihet gör större skillnad, och svenskt frivårdssystem räknas till ett av världens mest utvecklade. Straff som verkställs i frivård kan utformas mer innehållsrikt och individanpassat. På en anstalt begränsas möjligheterna till eget ansvar; ute i samhället tränas klienten till att klara av sin tillvaro och hantera risksituationer. Att prioritera och stärka insatser inom frivården är därför viktiga reformförslag i betänkandet. Satsningar på övervakare, biträdande övervakare och fotboja minskar återfallsrisken. Det gynnar både den enskilde klienten och samhället.

Samtidigt bidrar detta till att minska den destruktiva överbeläggningen på anstalterna.

Härtill kommer en inte oväsentlig ekonomisk effekt. Den som avtjänar sitt straff på anstalt kostar cirka 1 miljon kronor per år, medan den som får avtjäna sitt straff inom frivården kostar cirka 100 000 kronor per år.

Samverkan med kommuner, regioner, arbetsförmedlingen osv. för det återfallsförebyggande arbetet måste prioriteras högre resursmässigt av regeringen. Samtidigt måste det ännu viktigare brottsförebyggande arbetet intensifieras för att stoppa nyrekryteringen. Det handlar om ekonomiska resurser men också om stora utmaningar vad avser kompetensförsörjningen.

Det brottsförebyggande arbetet börjar med en väl utbyggd välfärd för alla och särskilt i politiskt eftersatta områden. Om skolan, fritidsaktiviteter och samhället i övrigt fungerar väl så minskar möjligheterna att rekrytera barn och ungdomar in i kriminalitet. Skolan har en central roll. Redan förskolan måste kunna bidra till ökat stöd för barn i riskzon och deras familjer. Socialtjänsten behöver förstärkas med tillräckliga resurser och kompetenser för att arbeta både förebyggande och med barnskydd.

Vi är djupt oroadе för kriminalvårdens framtid. Mycket står på spel. Visionen "Bättre ut" riskerar att bli det omvända så att klienterna under sin anstaltsvistelse blivit mer hatiska, destruktiva och våldsbenägna utöver att de också kan ha dragit in andra intagna i en spiral av allt farligare kriminalitet. Vänsterpartiet menar att vi som samhälle måste anstränga oss till det yttersta för att det inte ska kunna ske. Vi måste investera för att visa allvaret i viljan att förverkliga ett liv fritt från kriminalitet.

Kommittédirektiv 2020:32

En parlamentarisk trygghetsberedning

Beslut vid regeringssammanträde den 26 mars 2020

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté i form av en trygghetsberedning ska, biträdd av sakkunniga och experter, bistå regeringen med underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Kommittén ska bl.a.

- identifiera de viktigaste kriminalpolitiska utmaningarna som samhället står inför nu och under de närmaste åren,
- analysera och bedöma vilken förmåga som finns hos rättsväsendet och andra berörda aktörer för att möta dessa utmaningar på såväl det brottsförebyggande som brottsbekämpande området,
- bedöma i vilken grad det finns förmåga hos berörda aktörer i samhället att ge relevant stöd och skydd för brottsutsatta,
- överväga på vilket sätt forskning och innovation i högre grad kan knytas till det praktiska arbetet med att förebygga och utreda brott, och
- genomföra en genomlysning av hur ett modernt straffsystem bör vara utformat för att kunna bidra till de kriminalpolitiska målen.

Kommittén ska slutredovisa sitt arbete senast den 31 oktober 2024. En första delredovisning ska lämnas senast den 1 mars 2021. Därefter ska årliga delredovisningar lämnas den 31 oktober 2021–2023.

Behovet av en kommitté för utveckling av en kunskapsbaserad och långsiktig kriminalpolitik

I Sverige ska alla vara trygga, oavsett var man bor eller vem man är. Arbetet för att motverka brottsligheten måste bedrivas på bred front av många aktörer. Det måste vara fokus både på att utreda och lagföra de brott som begås och på att förebygga brottslig verksamhet, dels med sociala åtgärder riktade mot individer, dels med s.k. situationella åtgärder som riktas mot platser eller situationer där risken för brott är hög. I det förebyggande arbetet ingår även åtgärder för att minska risken för återfall i brott. De brottsutsattas situation måste också uppmärksammas, särskilt barns och ungas, liksom de skillnader som finns mellan olika grupper avseende utsatthet och otrygghet. Skillnader kan finnas exempelvis mellan kvinnor och män, mellan människor med olika bostadsort eller socioekonomisk situation. Mot bakgrund av de senaste årens utveckling är det även angeläget att intensifiera arbetet mot det grova våldet och mot att unga människor dras in i kriminella gäng- och nätverksmiljöer. I det reformprogram mot gängkriminalitet och annan grov brottslighet som regeringen presenterade den 21 september 2019 finns 34 åtgärder som på olika sätt riktas mot dessa problem. Inrättandet av en trygghetsberedning är en av dessa åtgärder.

Såväl den nuvarande regeringen som tidigare regeringar har de senaste decennierna genomfört stora satsningar på rättsväsendet, men även på det brottsförebyggande arbete som ligger utanför rättskedjan. Antalet polisanställda ökar, rättsväsendet har getts fler och effektivare verktyg och en mängd straffrättsliga reformer har genomförts. I mars 2017 presenterades ett brottsförebyggande program – Tillsammans mot brott (skr. 2016/17:126). I programmet finns ett antal målsättningar som berör dels organisation och struktur av det brottsförebyggande arbetet, dels mer specifika sociala och situationella åtgärder som kan vidtas inom många olika områden för att motverka brott. Vidare har regeringen förstärkt Brottsförebyggande rådets stödjande roll gentemot andra aktörer samt inrättat regionala samordnare för brottsförebyggande arbete vid länsstyrelserna. Ett natio-

nell centrum mot våldsbejakande extremism har också inrättats vid Brottsförebyggande rådet.

Det finns dock behov av ytterligare insatser de närmaste åren både inom och utanför rättsväsendet för att minska brottsligheten och öka människors trygghet. För att åstadkomma detta behöver de kriminalpolitiska insatserna bli bredare och kunna omfatta fler samhällssektorer än rättsväsendet. De behöver också bli mer kunskapsbaserade och i högre grad långsiktigt förankrade över partigränserna. Det är av stor vikt att åtgärder mot kriminalitet är evidensbaserade och grundade i analyser av problemens orsaker och vilka åtgärder som är samhällsekonomiskt mest effektiva. Det gäller både åtgärder för att lagföra eller förhindra brott här och nu, och för att motverka brottens uppkomst och därmed bekämpa brottsligheten även på längre sikt.

Uppdraget att identifiera och analysera kriminalpolitiska utmaningar i dag och i framtiden

De senaste årens samhällsutveckling i Sverige och omvärlden har medfört en lång rad krävande utmaningar inom det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet. Samhället präglas av en ökad globalisering och en allt mer omfattande digitalisering. Det kan leda till nya sårbarheter i samhället som snabbt utnyttjas av kriminella. På flera andra områden i samhället växer det fram olika former av brottslighet som medför att samhällets motåtgärder ständigt behöver utvecklas. Exempelvis har systematiska och organiserade brott mot välfärds-systemen ökat de senaste åren, liksom narkotikabrott, bedrägeribrott och internetrelaterad brottslighet. Brottsligheten är inte sällan gränsöverskridande. Omvärldsbevakningen måste därför utvecklas för att proaktiva åtgärder ska kunna vidtas.

Den upplevda otryggheten har ökat och är särskilt utbredd bland kvinnor, och bland personer som bor i socialt utsatta områden i storstadsregionerna. I dessa områden, huvudsakligen men inte enbart koncentrerade till storstads-regionerna, påverkar också skjutningar, kriminella nätverk, tendenser till parallella samhällsstrukturer och hedersnormer livsvillkoren för många människor, inte minst för barn och unga. Den sammansatta problematik som präglar dessa områden kan även utgöra en grogrund för våldsbejakande extremism.

Trots detta är Sverige ett land med jämförelsevis låga nivåer av brottslighet. Vissa brottstyper visar nedåtgående trender, samtidigt

som förtroendet för rättsväsendet, inte minst för Polismyndigheten, ökar. Men kriminalpolitiken måste kunna möta inte bara dagens situation utan även ha en beredskap för kommande utmaningar. Allmänhetens förtroende för rättsväsendet och andra samhällsfunktioner måste upprätthållas. Det finns mot den bakgrunden skäl att analysera vilka som är de största problemen och utmaningarna inom det kriminalpolitiska området i dagsläget, men också göra en bedömning av vilka utmaningar som kan finnas i framtiden och var dessa kan finnas, givet förändringar i samhället i stort. Det gäller inte minst den samhällspåverkan som det nya coronaviruset kan komma att få.

Kommittén ska därför i ett första steg

- analysera och beskriva de viktigaste utmaningarna som bör hanteras inom kriminalpolitiken på såväl kort som lång sikt samt beskriva vilka aktörer som berörs, inom och utanför rättsväsendet, och
- utifrån bland annat tillgänglig forskning på området, omvärldsbevakning och information om utvecklingen i relevanta länder redovisa en översiktlig bedömning av kriminalitetens utveckling inom några års sikt och vilka krav denna utveckling ställer på rättsväsendet, givet de förändringar i omvärlden som kan förutspås.

Kommittén ska redovisa denna del av uppdraget senast den 1 mars 2021.

Uppdraget att bedöma samhällets förmåga att möta de kriminalpolitiska utmaningarna

Rättsväsendet behöver gå i takt med samhällsutvecklingen

En stor expansion har skett av rättsväsendet de senaste decennierna. Sammantaget har rättsväsendets anslag, inklusive pris- och löneomräkning ökat med 45 procent, från 35,9 miljarder kronor till 52 miljarder kronor, sedan 2010. Rättsväsendet genomgår en omfattande digitalisering med syfte att effektivisera ärendeflödet mellan rättskedjans myndigheter. Avsikterna med dessa reformer är bl.a. ökad effektivitet genom bättre samordning, ökad rättssäkerhet genom större likformighet och ett bättre samhällsekonomiskt resursutnyttjande.

Det här reformarbetet fortsätter, bl.a. i form av den satsning på 10 000 fler polisanställda till 2024 som nu genomförs. En lång rad kommande reformer återfinns också i regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet som syftar till att utveckla rättsväsendets och övriga samhällets förmåga att motverka brottslighet.

Rättsväsendet måste ha en god förmåga att hantera de uppgifter som åläggs myndigheterna. Det handlar bl.a. om vilka verktyg – rättsliga och tekniska – som kan komma att behövas för att lösa uppgifterna nu och i framtiden. Även rättsväsendets kompetensförsörjning på lång sikt måste säkerställas för att möta morgondagens krav. Det måste också finnas ett tydligt rättskedjeperspektiv, en god förmåga att samverka med andra relevanta aktörer utanför rättskedjan liksom förmåga till anpassning efter förändringar i omvärlden.

Samhällets förmåga att förebygga brott

Brottsligheten kan inte enbart hanteras genom att rättsväsendets förmåga att utreda och lagföra brott ökar. Brott måste också förebyggas.

Det finns många och ofta komplexa orsaker till att en människa börjar att begå brott. Brister i uppväxtmiljön, psykisk sjukdom, missbruk, arbetslöshet eller annan ekonomisk otrygghet kan på olika sätt vara bidragande faktorer. Det är också ett faktum att betydligt fler män än kvinnor begår brott. Många brottsförebyggande insatser riktar sig mot individer och mot olika sociala faktorer, främst under uppväxten. Men brott kan begås av flera olika anledningar där det många gånger handlar om tillfälliga omständigheter eller situationer där inte bristande uppväxtförhållanden är orsaken. Det finns därför skäl att även utveckla det s.k. situationella brottsförebyggande arbetet som riktas mot tillfället, platsen eller sammanhanget där brottet begås, liksom mot brottsobjektet. Det kan handla om att genom kontroll eller övervakning på en plats eller vid ett objekt öka risken för upptäckt eller att minska brottsobjektets tillgänglighet.

Brottsförebyggande arbete behöver således ha en helhetssyn som även inkluderar aktörer utanför rättsväsendet, både offentliga och privata, som kan bidra till att förhindra att brott begås. För en del av dessa är det brottsförebyggande arbetet en integrerad del av kärnverksamheten. Andra aktörer bedriver verksamhet med andra huvudsyften men bidrar ändå aktivt i det brottsförebyggande arbetet.

Regeringens målsättning är att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället. Det är därför av stor betydelse att det finns en medvetenhet och kunskap hos alla berörda samhällsaktörer om hur brott kan förebyggas.

Kommittén ska därför

- göra en översyn och lämna en bedömning av rättsväsendets samlade förmåga att förebygga och utreda brott, liksom att öka människors trygghet,
- bedöma om denna förmåga svarar mot de kriminalpolitiska utmaningar och behov på kort och lång sikt som kommittén har identifierat utifrån krav på effektivitet, rättssäkerhet och samhälls-ekonomiskt effektivt resursutnyttjande,
- bedöma vilka samhällsaktörer utanför rättsväsendet som har förutsättningar att bidra till att samhällets förmåga att förebygga brott ökar, och
- lämna förslag på hur brottsförebyggande insatser kan integreras i verksamheten hos dessa aktörer.

Regeringen har i det brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott beskrivit hur ett brett brottsförebyggande arbete bör bedrivas. De målsättningar för arbetet som regeringen presenterar i programmet bör vara en utgångspunkt för kommitténs överväganden. Kommittén bör även beakta de förslag till insatser av framför allt socialpreventiv karaktär som presenterades i rapporten Tillsammans mot brott – prioriterade områden (Ju2017:L). Förslag till nya åtgärder bör grundas på en analys över vilka insatser som hittills har fungerat och gett effekt.

Ett integrerat brottsofferperspektiv

Människor som drabbas av brott ska få ett stöd som är rättssäkert och av hög kvalitet. Personer som anmält att de blivit utsatta för brott ska få ett gott bemötande och adekvat information om hur rättsprocessen går till, om möjligheterna att få stöd och hjälp samt om vad som sker i det enskilda ärendet. De som drabbas av brott ska känna förtroende för rättsväsendet, våga anmäla brott och kunna medverka i utredningar.

Parallellt med kriminalitetens utveckling de närmaste åren löper även dess konsekvenser i termer av vem som kan blir utsatt för brott och på vilket sätt. Det finns redan i dag exempelvis tendenser till att vittnen och brottsutsatta skräms till tystnad. En allt grövre kriminalitet med ett stort hot- och våldskapital kräver en högre grad av stöd och adekvat hjälp för den som blivit utsatt för brott.

Vissa personer är mer utsatta för brott än andra. Det gäller inte minst människor i socialt utsatta områden. I dag drabbas fem procent av befolkningen av hälften av alla brott som begås i Sverige. Den som en gång varit utsatt för brott löper alltså högre risk att utsättas igen, t.ex. vid egendomsbrott, butiksrån, våldsbrott i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck. Ökad kunskap om upprepad utsatthet och tidiga insatser till stöd och skydd för den brottsutsatte minskar risken att han eller hon utsätts igen. Det är därför angeläget att kommittén genomgående anlägger ett tydligt brottsofferperspektiv i sina analyser av utmaningarna för kriminalpolitiken framöver och i arbetet med att identifiera behov av åtgärder.

Kommittén ska därför

- utifrån kommitténs bedömning av kriminalitetens utveckling i den första delen av uppdraget analysera vilka konsekvenser utvecklingen kan få vad gäller vem som blir utsatt för brott, var och på vilket sätt, och
- bedöma i vilken grad det finns förmåga hos berörda aktörer i samhället att ge relevant stöd och skydd.

Forskning och innovation i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet

För att nå framgång i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet är det avgörande att de åtgärder som vidtas bygger på bästa tillgängliga kunskap om vilka metoder som fungerar eller inte. Det kräver långsiktig och evidensbaserad kunskapsutveckling där inte minst digitaliseringens möjligheter bör tillvaratas. Det är också viktigt att i utvecklingen av kunskap på området beakta enskildas erfarenheter och åsikter. För att stärka förutsättningarna att långsiktigt möta samhällsutmaningarna med brottslighet och otrygghet behöver forskningen inom det kriminalpolitiska området utvecklas och hållas samman. Det behöver också finnas förutsättningar för långsiktig kun-

skapsuppbyggnad för att säkerställa att satsningar på rättsväsendet och på det brottsförebyggande arbetet leder till ökad trygghet och minskad brottslighet.

Kommittén ska därför

- identifiera viktigare kunskapsluckor som kan finnas inom det kriminalpolitiska området och som kan kräva ytterligare kunskapsuppbyggnad, och
- lämna förslag på hur forskning och innovation kan knytas närmare till det praktiska arbetet med att förebygga och utreda brott.

Uppdraget att lämna förslag till en inriktning för en modern sammanhållen straffrätt

Straffsystemets övergripande principer

Kriminalpolitiken har som främsta syfte att förebygga brott. Straffsystemet, inbegripet påföljdssystemet, har en central roll i det sammanhanget. Straff och andra påföljder syftar till att på olika sätt motverka brottslighet i samhället. Av stor betydelse är också förverkande av egendom och andra rättsverkningar som beslutas med anledning av brott.

Kriminalisering innebär att ett visst beteende beläggs med straff. Straff är statens yttersta maktmedel mot dess medborgare. Redan av det skälet måste kriminalisering användas med viss återhållsamhet. Straffet är repressivt men verkställigheten kan innebära kontroll och påverkan för att förebygga återfall i brott. Straffet kan också fungera som upprättelse för brottsoffret, särskilt vid allvarigare brott mot person. Det kan också innebära att den dömda under viss tid förhindras att begå nya brott.

Påföljdssystemet utgör en central del av straffsystemet. Påföljdssystemet måste innebära snabba, tydliga och konsekventa reaktioner på brott. Inte minst är detta viktigt med hänsyn till brottsoffrens situation. Systemet måste vidare tillgodose grundläggande principer om rättssäkerhet, opartiskhet och likhet inför lagen. Avgörande är också att myndigheternas ingripanden inte framstår som grymma eller nedbrytande. Systemet måste därför även präglas av humanitet och respekt för individen.

Den grundläggande utgångspunkten för påföljdsbestämningen är brottslighetens svårhet. Ju allvarigare brottsligheten är, desto strängare straffrättsligt ingripande bör följa och lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt. Påföljdssystemet bygger alltså på krav på proportionalitet och likabehandling. Det utesluter dock inte att hänsyn även kan tas till den dömdes personliga förhållanden, inte minst vid verkställigheten av en påföljd. Det finns också ett intresse av att påföljdssystemet tillgodoser samhällsskyddet. Vid grova brott eller vid återfall i brott måste samhället kunna reagera med stränga sanktioner. Människor har rätt till skydd mot sådan brottslighet.

Det finns vidare ett starkt samhälleligt intresse av att på ett effektivt sätt förhindra återfall i brott. Redan en liten minskning av återfall i brott har betydelse när det gäller att minska de effekter i form av mänskligt lidande och andra olägenheter som brott leder till. Åtgärder som reducerar återfall i brott har vidare en positiv effekt när det gäller samhällets kostnader. Arbetet med att förebygga återfall utgör därför en viktig del av verkställigheten av påföljder.

Inriktningen för en modern sammanhållen straffrätt

Regeringen har de senaste åren hållit en hög reformtakt på straffrättens område. I det sammanhanget kan framhållas bl.a. förbättringen av de straffrättsliga verktygen mot organiserad brottslighet (prop. 2015/16:113), reformen av regleringen om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom (prop. 2015/16:151), skärpningen av straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott (prop. 2016/17:108), moderniseringen och förstärkningen av det straffrättsliga skyddet för den personliga integriteten (prop. 2016/17:222) och införandet av en ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet (prop. 2017/18:177). Ytterligare åtgärder pågår för att förändra och anpassa straffrätten så att den utgör ett effektivt instrument att möta vår tids utmaningar, inte minst till följd av överenskommelser som baseras på januariavtalet och regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet.

De förändringar som gjorts och planeras har sin grund i behovet av att anpassa lagstiftningen till situationen och förhållandena i dagens samhälle och för att säkerställa att straffen fullt ut kan bestämmas i enlighet med brottens allvar. Samtidigt som de förändringar som genomförts i strafflagstiftningen svarat upp mot angelägna samhälls-

problem finns det behov av att göra en mer genomgripande och heltäckande bedömning av vilka straffrättsliga åtgärder som är mest lämpade och effektiva för att möta dagens och framtidens problem-bild när det gäller brottsligheten och dess utveckling. Det finns därför anledning att utifrån dagens förhållanden och med en bedömning av brottslighetens utveckling, identifiera och peka ut vilka straffrättsliga åtgärder som är mest angelägna för att uppnå en minskad brottslighet inom ramen för ett straffsystem som vilar på principerna om proportionalitet och likabehandling. Ett sådant arbete bör ske med beaktande av relevant forskning bl.a. på det kriminologiska området och efter en inventering av åtgärder som har visat sig vara verkningsfulla för att minska brottsligheten. Det finns även anledning att överväga vilka konsekvenser som reformerna av enskilda delar av straffsystemet har medfört för systemet som helhet och hur de skilda delarna av systemet, som kriminalisering, påföljdsbestämning och reglerna för verkställighet, bör komplettera varandra för att bäst nå de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Det finns även anledning att överväga vilket genomslag behovet av samhällsskydd bör ges i lagstiftningen, antingen som en integrerad del av straffsystemet eller utanför detta.

Inom ramen för en översyn måste det även beaktas att det ökande internationella samarbetet, inte minst inom EU, också medför att straffsystemet i allt större utsträckning påverkas av internationella åtaganden och av systemen i andra länder.

Kommittén ska därför

- bedöma vilka åtgärder som, inom ramen för ett straffsystem som grundas på principerna om proportionalitet och likabehandling, är mest angelägna för att utveckla ett modernt och sammanhållet straffsystem som kan bidra till att uppnå de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet, och
- överväga om kraven på proportionalitet och likabehandling är tillgodosedda i strafflagstiftningen.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska utifrån de förslag som presenteras redovisa de konsekvenser och kostnader som uppstår för enskilda, företag, kommuner och staten. Om förslaget innebär ökade kostnader eller minskade

intäkter för staten ska förslag till finansiering lämnas. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i kommitténs betänkanden påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs. Vidare ska all statistik som utredaren redovisar vara köns- och åldersuppdelad. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474), ska detta motiveras. Utredaren ska redovisa om förslagen i betänkandet har betydelse för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Utredaren ska därtill redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som är svensk lag sedan den 1 januari 2020.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska i sitt arbete samråda med de berörda myndigheter, organisationer, företag och pågående utredningar som har relevans för kommitténs uppdrag, samt följa det arbete som pågår inom Regeringskansliet på detta område.

Där det bedöms relevant ska kommittén göra internationella utblickar och jämförelser med övriga Norden och jämförbara länder inom EU.

Det ligger inte i kommitténs uppdrag att lämna förslag till den årliga budgetprocessen.

Kommittén ska särskilt samråda med utredningen om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete (dir. 2019:94).

Kommittén ska regelbundet informera Justitiedepartementet om sitt arbete.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 oktober 2024. En första delredovisning ska lämnas senast den 1 mars 2021. Därefter ska årliga delredovisningar lämnas den 31 oktober fram till slutredovisning.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2021:8

Tilläggsdirektiv till Trygghetsberedningen (Ju 2020:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 februari 2021

Ändrad tidpunkt för delredovisning

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 om kommittédirektiv till en parlamentarisk sammansatt kommitté i form av en trygghetsberedning (dir 2020:32). Trygghetsberedningen ska bistå regeringen med underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Enligt kommittédirektiven ska kommitténs arbete presenteras i en delredovisning den 1 mars 2021 och därefter i delredovisningar senast den 31 oktober varje år fram till slutredovisning senast den 31 oktober 2024.

Uppdraget ändras på så sätt att delredovisningen den 1 mars 2021 ska ske tillsammans med delredovisningen den 31 oktober 2021.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2021:62

Tilläggsdirektiv till Trygghetsberedningen (Ju 2020:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 augusti 2021

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 kommittédirektiv om en parlamentarisk trygghetsberedning (dir. 2020:32). Regeringen beslutade den 4 februari 2021 att ändra uppdraget på så sätt att delredovisningen som skulle ha skett den 1 mars 2021 ska ske tillsammans med delredovisningen den 31 oktober 2021 (dir. 2021:8). Trygghetsberedningen har därefter lämnat in en begäran om att ändra direktiven för utredningens uppdrag (Ju2021/01954).

Uppdraget ändras på så sätt att kommitténs uppdrag att bedöma samhällets förmåga att möta de kriminalpolitiska utmaningarna även ska omfatta övergripande frågor om kompetensbehov hos Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter. Uppdraget ändras vidare på så sätt att uppdraget att genomföra en genomlysning av hur ett modernt straffsystem bör vara utformat för att kunna bidra till de kriminalpolitiska målen utgår.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså slutredovisas senast den 31 oktober 2024. Årliga delredovisningar lämnas den 31 oktober 2021–2023.

Uppdraget att bedöma samhällets förmåga att möta de kriminalpolitiska utmaningarna

Utredningen har sedan tidigare uppdraget att analysera och bedöma vilken förmåga som finns hos rättsväsendet och andra berörda aktörer för att möta de viktigaste kriminalpolitiska utmaningarna på såväl det brottsförebyggande som brottsbekämpande området. Förändringar i framtiden och omvärldens påverkan kan komma att ställa nya krav på framtidens poliser. I Trygghetsberedningens arbete hittills har det blivit tydligt att det finns förutsättningar att i större utsträckning än vad som framgår av direktiven ägna kommitténs arbete åt att utreda frågor om polisens och andra brottsbekämpande myndigheters kompetensförsörjning.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i vad utredaren bedömer vara de största kriminalpolitiska utmaningarna analysera övergripande kompetensbehov, kunskaper och färdigheter för att Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter ska kunna möta dessa utmaningar på ett ändamålsenligt sätt.

Uppdraget att lämna förslag till en inriktning för en modern sammanhållen straffrätt utgår

För att ge kommittén bättre förutsättningar att under utredningstiden genomföra ett utökat uppdrag som gäller övergripande frågor om kompetensbehov enligt ovan utgår kommitténs uppdrag att genomföra en genomlysning av hur ett modernt straffsystem bör vara utformat för att kunna bidra till de kriminalpolitiska målen.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså slutredovisas senast den 31 oktober 2024. Årliga delredovisningar lämnas den 31 oktober 2021–2023.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2022:66

Tilläggsdirektiv till Trygghetsberedningen (Ju 2020:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Ändrad tidpunkt för delredovisning

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 kommittédirektiv till en parlamentariskt sammansatt kommitté i form av en trygghetsberedning (dir. 2020:32). Trygghetsberedningen ska bistå regeringen med underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Enligt kommittédirektiven ska kommitténs arbete presenteras i delredovisningar senast den 31 oktober varje år fram till slutredovisning senast den 31 oktober 2024.

Uppdraget ändras på så sätt att delredovisningen den 31 oktober 2022 i stället ska redovisas senast den 15 december 2022.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2023:57

Tilläggsdirektiv till Trygghetsberedningen (Ju 2020:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 20 april 2023

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 kommittédirektiv om en parlamentarisk trygghetsberedning (dir. 2020:32). Enligt direktiven ska en parlamentariskt sammansatt kommitté i form av en trygghetsberedning, biträdd av sakkunniga och experter, bistå regeringen med underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Genom tilläggsdirektiv den 26 augusti 2021 ändrades uppdraget till viss del (dir. 2021:62). Kommittén har lämnat två delbetänkanden (SOU 2021:85 och SOU 2022:67). Enligt direktiven ska kommittén slutredovisa sitt arbete senast den 31 oktober 2024. Dessförinnan ska en delredovisning lämnas den 31 oktober 2023.

Uppdraget ändras på så sätt att kommittén ska kartlägga kompetenser som är involverade i arbetet med att förebygga återfall i brott och analysera hur den samlade kompetensen gemensamt kan bidra i det återfallsförebyggande arbetet. Vidare ska kommittén genomföra en internationell jämförelse samt lämna förslag på hur det återfallsförebyggande arbetet kan utvecklas i syfte att minska andelen återfall i brott.

Återstående delar av kommitténs befintliga uppdrag utgår.

Utredningstiden förkortas. Uppdraget ska i stället redovisas redan den 30 april 2024.

Uppdraget att analysera samhällets samlade resurser för återfallsförebyggande arbete avseende dömda som har avtjänat en påföljd i anstalt eller frivård

Trygghet är vår tids stora frihetsfråga. Därför görs omfattande satsningar på rättsväsendet som omfattar både brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. Insatser för att förebygga återfall i brott är en central del av det brottsförebyggande arbetet. Personer som upprepade gånger begår brott står för en relativt stor andel av den totala brottsligheten i samhällen. Ett effektivt återfallsförebyggande arbete kan därför ge stora vinster, för den enskilda individen såväl som för samhället. En av Kriminalvårdens grundläggande uppgifter är att verka för att återfall i brott förebyggs, bland annat genom att samverka med andra aktörer i samhället.

I Riksrevisionens rapport från 2015 om samhällets insatser för att förebygga återfall i brott konstateras att de återfallsförebyggande insatserna inte täcker de stödbehov som Kriminalvården bedömer att klienterna har (RiR 2015:4). Riksrevisionens granskning visade att insatserna är för få och för dåligt samordnade, ofta kommer för sent och inte är tillräckligt anpassade till individen. Bland orsakerna finns även bristande samverkan mellan inblandade aktörer och otydligheter kring fördelning av ansvar och resurser. Med bättre planering och mer samverkan mellan ansvariga aktörer skulle befintliga resurser kunna användas bättre och få större effekt, enligt Riksrevisionen.

En utredare lämnade 2017 förslag på en modell för samverkan kring återfallsförebyggande insatser (Ju2016:E). Kriminalvården har därefter haft i uppdrag att bedriva och vidareutveckla försöksverksamhet med inslussning med utgångspunkt i utredarens förslag (Ju2018/02430, Ju2021/03980). Brottsförebyggande rådet (Brå) har utvärderat Kriminalvårdens försöksverksamhet med inslussningsgrupper, men det går inte att utifrån utvärderingen bedöma om Kriminalvårdens försöksverksamhet har minskat klienters risk för återfall i brott (Brå 2020:15). Utvärderingen indikerar dock förbättringar och en bättre långsiktighet i inslussningsarbetet.

Enligt den s.k. normaliseringsprincipen ska Kriminalvårdens klienter ha samma rätt till vård- och stödinsatser som övriga medborgare. Normaliseringsprincipen innebär att det generella ansvar som andra myndigheter har för t.ex. bostad, arbete samt hälso- och sjukvård även gäller Kriminalvårdens klienter. Kriminalvården är således inte

ansvarig för att tillgodose klienternas behov av arbete, hälso- och sjukvård, bostad m.m. Däremot är samverkan mellan Kriminalvården och andra samhällsaktörer en viktig del av det återfallsförebyggande arbetet. Många aktörer behöver arbeta tillsammans för att klienten ska kunna komma tillbaka till samhället. Kriminalvårdens mandat och ansvar gäller endast under den tid som klientens påföljd pågår, medan behoven ofta sträcker sig över längre tid.

För att samhället ska nå framgång i det återfallsförebyggande arbetet krävs därför en väl fungerande samverkan mellan Kriminalvården och andra samhällsaktörer som exempelvis hälso- och sjukvården, socialtjänsten, civilsamhället och andra statliga myndigheter. Kriminalvården konstaterar i sin slutredovisning av uppdragen om inslussning att det finns flera utmaningar med samverkan som ofta kan kopplas till olika aktörers skiftande uppdrag och processer. En annan utmaning med samverkan är att den tenderar att bli personbunden och därmed är sårbar för förändringar över tid. Det finns ett behov att se över samhällets samlade resurser avseende arbete med återfallsförebyggande insatser för de individer som har avtjänat en påföljd i anstalt eller frivård. Vidare finns det internationella exempel på andra sätt att organisera och bedriva ett samlat återfallsförebyggande arbete. Det finns därför anledning att inhämta erfarenheter från exempelvis våra nordiska grannländer.

Kommittén ska därför

- kartlägga vilka olika kompetenser som i dag är involverade i samhällets arbete med att förebygga återfall i brott avseende dömda som har avtjänat en påföljd i anstalt eller frivård,
- analysera om den befintliga kompetensen motsvarar behovet samt hur den samlade kompetensen avseende exempelvis kriminalvård, missbruks- och beroendevård, hälso- och sjukvård, socialtjänst samt det civila samhällets organisationer på ett bättre och effektivare sätt gemensamt kan bidra till att minska återfall i brott,
- genomföra en internationell jämförelse och lyfta fram goda exempel på hur det återfallsförebyggande arbetet är organiserat i andra jämförbara länder, och
- med utgångspunkt i den rådande normaliseringsprincipen lämna förslag på hur det återfallsförebyggande arbetet kan utvecklas i syfte att minska andelen återfall i brott.

Redovisning av uppdraget

För att skapa förutsättningar för Trygghetsberedningen att genomföra det nya uppdraget med förkortad utredningstid utgår återstående delar av kommitténs samtliga uppdrag enligt dir. 2020:32 och dir. 2021:62.

Utredningstiden förkortas. Uppdraget skulle ha slutredovisats senast den 31 oktober 2024. Uppdraget ska i stället redovisas redan den 30 april 2024.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2023:176

Tilläggsdirektiv till Trygghetsberedningen (Ju 2020:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 14 december 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 26 april 2020 kommittédirektiv om en parlamentarisk trygghetsberedning (dir. 2020:32). Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 20 april 2023 ändrades uppdraget på så sätt att kommittén ska kartlägga kompetenser som är involverade i arbetet med att förebygga återfall i brott och analysera hur den samlade kompetensen gemensamt kan bidra i det återfallsförebyggande arbetet (dir. 2023:57). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 30 april 2024.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 augusti 2024.

(Justitiedepartementet)

Deltagare och frågeställningar vid hearing

Hearing med civilsamhällets organisationer den 18 april 2024

Deltagande organisationer:¹

Ankarstiftelsen

Exit, Fryshuset

Flamman SFC

Kriminellas revansch i samhället (KRIS)

Sveriges kristna råd/Nav

Process Kedjan

Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (RFS)

Riksorganisationer för kvinnojourer (Roks)

Stiftelsen Tryggare Sverige

Frågeställningar som diskuterades:

1. Vad ser ni, från ert perspektiv, som särskilt verkningsfullt i det återfallsförebyggande arbetet?
2. Vad anser klienterna själva har varit avgörande för att vända ett kriminellt liv?
3. Vad mer skulle civilsamhällets organisationer kunna bidra med i det återfallsförebyggande arbetet?

¹ Organisationer som var inbjudna men inte deltog: Brottsofferjouren Sverige, Attention, Hela människan och Skoopi.

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förförsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrares utvandring. Ju.
54. Vågar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välbefinnande. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]
- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbuds-lagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]
- En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]
- Skärpta regler om ungdomsovervakning och straffreduktion för unga. [39]
- Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]
- En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. [51]
- Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. [52]
- Stöd till invandrades utvandring. [53]
- Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. [54]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]
- En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

- Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]
- Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]
- En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]
- Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]
- Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].

Socialdepartementet

- Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]
- En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]
- En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]
- En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]
- En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]
- Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Utbildningsdepartementet

- Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]

Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]

Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Utrikesdepartementet

Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. [46]