

REMISSVAR

Datum
2020-06-03Vårt diarienummer
2020-3852Justitiedepartementet
Straffrättsenheten
Frida Persson**Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda**

Er beteckning Ju2020/00923/L5

Kriminalvården, som i huvudsak ser positivt på de förslag som lämnas i promemorian, har följande synpunkter.

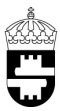
Övervakningens längd, intensitet och andelen klienter som berörs

I anledning av vad som anges i promemorian, på sidorna 19–20, 40–41 och 35, rörande andelen skyddstillsynsdömda som kan förväntas bli berörda av promemorians förslag samt övervakningens intensitet över tid, vill Kriminalvården påpeka följande.

Bedömningen att övervakningstider överstigande ett år endast kommer att bli aktuellt för högst tio procent av de skyddstillsynsdömda är rimlig, om detta endast skulle komma att bli aktuellt för den grupp klienter som bedöms ha ett *kvalificerat* övervakningsbehov på grund av gängkriminalitet eller annan typ av brottslighet där intresset av samhällsskydd är särskilt påkallat. Denna klientgrupp utgör emellertid en mindre del av de som i nuläget döms till skyddstillsyn. Det stora flertalet som döms till skyddstillsyn har inga kopplingar till kriminella nätverk. De har dock ofta någon typ av personlig problematik som medför ökad risk för kriminalitet.

Även med de ökade möjligheterna till kontroll och stöd som följer av förslaget och en generös tolkning av vad som menas med att övervakningen ”i huvudsak löper på utan anmärkning” under det första året menar Kriminalvården, med de kriterier som anges i promemorian, att regeringen har anledning att utgå ifrån att andelen klienter som kommer att bedömas vara i behov av fortsatt övervakning efter ett års tid kommer att uppgå till långt fler än tio procent av de skyddstillsynsdömda. Det är emellertid mycket svårt att göra någon exakt prognos beträffande hur många fler det kommer att röra sig om. Osäkerhetsvariablerna är många och forskning som tar sikte på just denna frågeställning saknas. Det finns dock viss forskning och statistik som kan ge en indikation om utfallet.

I samband med verkställighetsplanering görs riskbedömningar på skyddstillsynsdömda med hjälp av verktyget RBM-B (Risk- behov och mottaglighetsbedömning). En studie som Kriminalvårdens avdelning för forskning och utvärdering genomfört baserad på förhållanden under 2014–2015 visade att tjugofem procent av klienterna hade hög risk för återfall i brott. Femtio procent hade medelhög risk för återfall i brott och tjugofem procent hade låg risk för återfall i brott. Studien har validerat att denna indelning stämmer ganska väl med andelen faktiska återfall på gruppnivå.

**REMISSVAR**Datum
2020-06-03Vårt diarienummer
2020-3852

Kriminalvården genomförde 2017 en misskötsamhetsgranskning av 1081 klienter med en pågående övervakning som varat mellan tre och sex månader. Denna granskning visade att femtio procent av alla klienter hade rapporterats för misskötsamhet vid Övervakningsnämnden vid minst ett tillfälle.

Man bör ha i åtanke att mindre misskötsamheter inte per automatik rapporteras till Övervakningsnämnden. För att rapportering ska ske krävs att misskötsamheten nått upp till en viss nivå. De klienter vars övervakning ”i huvudsak löper på utan anmärkning” rapporteras således inte till Övervakningsnämnden. Ovan nämnda studie är också gjord på förhållanden som baserar sig på nu gällande regelverk avseende kontroll- och stödmöjligheter för klientgruppen. De nya möjligheterna i förslaget kan komma att ha en gynnsam effekt vad gäller klienternas benägenhet att inte missköta sig. Det finns emellertid också en risk för att de ökade möjligheterna till kontroll kommer att leda till ökad upptäckt av misskötsamhet vilket i sin tur kan komma att öka misskötsamhetsrapporteringen och påverka bedömningen av hur stor andel klienter som kan komma att behöva övervakning under längre tid än ett år.

I en analys gjord i april 2020 rörande framtida klientflöden har Kriminalvården gjort följande uppskattning avseende de nya förslagen rörande skyddstillsyn:

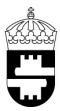
- 50% av klienterna kommer att avsluta sin övervakning efter ett år.
- 25 % av klienterna kommer att ha övervakning i ett år och 4–6 månader.
- 5–10 % av klienterna kommer att ha övervakning i tre år.
- 15 % klienterna kommer att ha återfallit i brott som medför att skyddstillsynen undanröjs under det första året

På grund av de många osäkerhetsvariablerna kommer en utvärdering och en förnyad bedömning av det faktiska utfallet att behöva göras när förslaget varit ikraft en tid.

Kriminalvården finner också anledning att nämna att idag tillämpas inte en ordning där övervakningens intensitet är som störst under den första tiden av verkställigheten. Istället anger Kriminalvårdens Övervakningshandbok, som tjänar som vägledning vid det praktiska arbetet vid landets många frivårdskontor, att kontaktfrekvensen ska löpa oförändrad under hela övervakningstiden. Däremot skiljer sig kontaktfrekvensen åt för olika klienter på så sätt att kontakten är tätare med klienter som bedöms ha en hög risk, och glesare för de som bedöms ha lägre risk.

Elektronisk övervakning

I promemorian anges att de nya möjligheterna att besluta om elektronisk övervakning förväntas bli till stor nytta för den dömdes återanpassning i och med att en överträdelse av en föreskrift ”snabbt kan upptäckas och lämplig åtgärd vidtas”. Detta gäller såväl villkorligt frigivna som skyddstillsynsdömda (promemorian s. 24).



REMISSVAR

Datum
2020-06-03Vårt diarienummer
2020-3852

Kriminalvården vill i anledning av vad som uttrycks i promemorian påtala att den elektroniska övervakningen förvisso innebär att en överträdelse av exempelvis en föreskrift om vistelseort mycket snabbt kan upptäckas. Så som regelverket ser ut är emellertid Kriminalvårdens faktiska möjligheter att agera på ett skyndsamt och verkningsfullt sätt ytterst begränsade. Detta gäller både villkorligt frigivna och skyddstillsynsdömda.

Enligt förslagen kommer Kriminalvården inte ha möjlighet att besluta om ett omhändertagande. Myndigheten kan endast begära polishandräkning enligt 38 kap. 12 § brottsbalken för att hämta klienten till sig. Endast Övervakningsnämnden eller domstol kan besluta om omhändertagande (promemorian s. 30–31 samt prop. 2018/19:77 s 47). Övervakningsnämnden sammanträder dock i nuläget endast dagtid på vardagar, utöver viss jourverksamhet helgtid för att kunna besluta i frågor om verkställighet utanför anstalt enligt 5 § förordningen (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. För klienter som står under elektronisk övervakning i anledning av att de verkställer ett fängelsestraff utanför anstalt har också Kriminalvården möjlighet att interimistiskt besluta om upphävande av beslutet om verkställighet utanför anstalt, vilket får till följd att de klienterna omedelbart kan omhändertas av polis och förpassas till anstalt eller häkte i avvaktan på Övervakningsnämndens beslut.

När det istället gäller villkorligt frigivna eller skyddstillsynsdömda med föreskrift rörande vistelseort i förening med elektronisk kontroll ser alltså regelverket annorlunda ut. Om en sådan klient bryter mot en föreskrift om vistelseort exempelvis sent under en fredagskväll, eller i början av en långhelg, kan Kriminalvården visserligen snabbt upptäcka detta, men sedan har myndigheten mycket små möjligheter att agera för att faktiskt förhindra fortsatt överträdelse. Kriminalvården kan begära polishandräkning för att hämta den avvikne klienten till sig men saknar möjlighet att hålla kvar klienten. Polishandräkning med stöd av 38 kap. 12 § brottsbalken som inte samtidigt kombineras med ett beslut om omhändertagande innebär också praktiska svårigheter i sig. Kriminalvården kommer att behöva ha personal tillgänglig dygnet runt i hela landet som på ett erforderligt och adekvat sätt omedelbart kan ta emot klienten när denne påträffats och överlämnas av polis. För att åstadkomma en snabb reaktion krävs därutöver att polisen prioriterar handräkningen som sådan. Om regeringens avsikt är att möjliggöra en snabb reaktion med reella möjligheter att vidta lämpliga åtgärder till följd av denna typ av misskötsamhet anser Kriminalvården att myndigheten måste få möjlighet att också besluta om omhändertagande, eller så måste Övervakningsnämnderna finns tillgängliga dygnet runt för att kunna fatta sådana beslut.

Ett alternativ till en omedelbar reaktion är att Kriminalvården registrerar att en överträdelse sker och därefter avvaktar till dess att Övervakningsnämnden har sitt nästa sammanträde, och då försöker utverka ett beslut om omhändertagande från nämnden för att därefter vidta åtgärder i anledning av misskötsamheten. Ett sådant presumtivt förfarande kan naturligtvis ha en avskräckande och preventiv effekt vad gäller klienters benägenhet att återfalla i brott. Man bör dock ha i åtanke att de klienter som enligt förslagen torde bli aktuella för elektronisk övervakning lär vara sådana klienter som bedöms ha en hög risk för återfall i brott. Ur ett förtroendeperspektiv kan det bli problematiskt om Kriminalvården endast passivt noterar att en högrisk klient avvikit

**REMISSVAR**Datum
2020-06-03Vårt diarienummer
2020-3852

från t.ex. ett anvisat område eller begett sig till en plats där vederbörande inte har tillåtelse att vistas, och först flera dagar senare låter överträdelsen bli föremål för sedvanlig misskötsamhetshantering. Ett sådant förfarande kan knappast uppfattas som en skyndsam hantering med fokus på lämplig åtgärd.

Det kan i sammanhanget påpekas att den utrustning för elektronisk övervakning som idag används av Kriminalvården inte är försedd med GPS, vilket medför tekniska begränsningar av vilken typ av rörelseinskränkning som är möjlig att kontrollera. Kriminalvården har tecknat avtal med en ny leverantör av elektronisk övervakning. I nuläget arbetar myndigheten med att ersätta den befintliga funktionaliteten för sådan elektronisk övervakning Kriminalvården idag använder enligt nu gällande regelverk. Nästa steg är att aktivera den GPS-funktion som finns upphandlad. Coronapandemin har inneburit en försening i detta arbete. Komponenter till den nya tekniska utrustningen har ”fastnat” i andra länder och inte levererats till Kriminalvården i enlighet med fastlagd plan. Tekniska experter har inte heller kunnat bistå Kriminalvården på plats i Sverige med installation och anpassning av teknisk utrustning och programvara. Leveranser av tekniska komponenter har nu kommit igång igen. Internationella resor för tekniska experter från leverantören är dock fortfarande mycket svårt. Sammantaget har detta försenat införandet av GPS-funktionaliteten avsevärt.

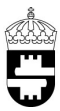
Omprövning och besvärstid

När det gäller exempelvis beslut om uppskjuten villkorlig frigivning finns en bestämmelse i 38 kap. 16 § brottsbalken som anger att en begäran om omprövning ska ha inkommit till Kriminalvården inom tre veckor från det att den enskilde fick del av beslutet. Motsvarande bestämmelse saknas när det gäller de beslut Kriminalvården får meddela enligt förslaget, vilket kan försvåra handläggningen. Exempelvis kan Kriminalvården meddela en varning enligt 28 kap. 7 § brottsbalken. Om klienten fortsätter att missköta sig kan ärendet, kanske ett par månader senare, komma att återredovisas till åklagare för undanröjande, vilket görs av allmän domstol. Klienten kan då, först när frågan om undanröjande uppkommer, välja att överklaga varningen. Frågan om varningen hänger samman med undanröjandet och innan den prövats i alla instanser kan frågan om undanröjande komma att hänga i luften.

Kostnader

I promemorian bedöms förslagen sammantaget medföra ökade kostnader för Kriminalvården med ca 59 miljoner kronor under 2021 och därefter med ca 51 miljoner kronor per år. Denna beräkning bygger på ett antal antaganden som måste utvärderas innan en väl avvägd beräkning kan göras. Kriminalvården anser att mycket talar för att kostnaderna blir betydligt högre än vad som bedöms i promemorian, vilket utvecklas nedan.

I promemorian anges vidare att kostnadseffekten uppstår 2021. Eftersom alla skyddstillsynsklienter redan idag har ett års övervakning bedömer Kriminalvården att de



REMISSVAR

Datum
2020-06-03Vårt diarienummer
2020-3852

huvudsakliga kostnadseffekterna inte uppstår förrän 2022, och att de därefter successivt ökar fram till 2024 då full effekt uppstår av de som övervakas i tre år.

Utöver förslaget om förlängd övervakningstid och de nya möjligheterna till elektronisk övervakning, är de enskilda förslagen i promemorian inte kostnadsdrivande var för sig. Promemorians förslag i kombination med flera kommande lagändringar på frivårdens område kommer dock att medföra en samlad ökad arbetsbelastning för frivården som kommer att innebära behov av ett stort antal nyrekryteringar. Det är också sannolikt att ett behov av större lokaler att uppstå. Detta kommer Kriminalvården återkomma till i kommande budgetdiskussioner.

Övervakningstidens längd och intensitet

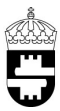
Som tidigare nämnts finns det anledning att anta att förslaget i dess nuvarande utformning kommer att medföra att långt fler än tio procent av de skyddstillsynsdömda kommer att få längre övervakningstider än ett år. Vidare finns det inget som talar för att det andra eller tredje övervakningsåret skulle medföra mindre kostnader än det första. Det är klientens bedömda risker och behov som avgör hur mycket resurser som behövs. De klienter som kan förväntas få längre övervakningstid än ett år, är klienter med fortsatt förhöjda risker och behov. Det saknas anledning att anta att de under sitt andra eller tredje övervakningsår kommer att vara mindre resurskrävande än genomsnittsklienten. Såsom det anges i promemorian beräknas varje klient kosta i genomsnitt 100 000 kr per övervakningsår. Till skillnad från vad som anges i promemorian bedömer dock Kriminalvården att detta alltså gäller oavsett om det är fråga om det första, andra eller tredje övervakningsåret.

Mot bakgrund av de tidigare nämnda uppskattningar som Kriminalvården gjort rörande klientflöden och övervakningstidernas längd bedöms kostnaderna för förlängda övervakningstider uppgå till cirka 200 miljoner kronor. Som också nämnts är dock uppskattningarna behäftade med stor osäkerhet och även små förändringar i det faktiska utfallet kan få betydande kostnadseffekter.

Även med antagandet att endast tio procent av de skyddstillsynsdömda kommer att få ett extra års övervakning jämfört med idag, torde kostnaden för förlängda övervakningstider bli högre än de 50 miljoner som anges i promemorian. Detta eftersom en del av de tio procenten kommer att behöva övervakning inte endast under ett extra år utan under hela prövotiden, dvs under två extra år jämfört med idag. Om man antar att fem procent av alla klienter behöver ett extra övervakningsår och fem procent behöver två extra övervakningsår kommer den totala kostnaden att uppgå till 100 miljoner vid full effekt, under förutsättning att alla år är lika resurskrävande.

Överflyttning av beslutanderätten från Övervakningsnämnden till Kriminalvården

I promemorians konsekvensanalys bedöms omständigheten att Kriminalvården själv får besluta och ändra i föreskrifter samt vidta åtgärder med anledning av misskötsamhet visserligen innebära merkostnader i form av ökad beslutsadministration, men samtidigt också en minskad arbetsinsats eftersom Kriminalvårdens anställda inte behöver förbereda och delta i handläggningen av ärenden vid Övervakningsnämnden i lika stor utsträckning.

**REMISSVAR**Datum
2020-06-03Vårt diarienummer
2020-3852

I promemorian bedöms även att kostnader för Övervakningsnämnden kommer att minska till följd av ett minskat behov av sammanträden. Kriminalvården vill emellertid peka på att Övervakningsnämnden troligtvis kommer att behöva sammanträda lika ofta som idag för att besluten ska komma i rimlig tid samt för att hantera beslut enligt andra regelverk. Dessutom kommer Kriminalvården sannolikt att behöva hantera fler misskötsamhetsärenden och överklaganden av dessa. Den kostnaden är dock innefattad i de 100 000 kr som ett övervakningsår beräknas kosta per klient. Kriminalvården bedömer därför sammanfattningsvis att överflyttningen av beslutanderätten är kostnadsneutral.

Elektronisk övervakning

Kriminalvården har ingått ett nytt avtal med leverantör av elektronisk övervakningsutrustning som medför att kostnaderna behöver beräknas enligt en annan modell än vad som görs i promemorian. Det nya avtalet innebär att Kriminalvården betalar en fast kostnad för drift och underhåll varje månad uppgående till ca 380 000 kr per månad, oavsett antal övervakningsutrustningar. Därtill kommer viss avgift per klient och månad som varierar beroende på vilken form av övervakning det rör sig om. Härutöver tillkommer utökade personalkostnader för att kontrollera dessa klienter. Kriminalvården beräknar att det går i snitt 6,5 klienter med elektronisk övervakning på en årsarbetskraft. En årsarbetskraft i frivården kostar i genomsnitt 576 000 kr. Allt detta innebär sammantaget att om uppskattningen att det årligen kan bli aktuellt med 300 beslut om elektronisk övervakning är korrekt, och under förutsättning att varje beslut innebär i snitt tre månaders övervakning, (dvs 75 klienter löpande per år) kommer kostnaderna för elektronisk övervakning att uppgå till 8 miljoner kronor per år.

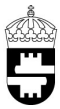
Delgivning

Bestämmelserna avseende delgivning i 33 kap. 6 a § rättegångsbalken bör omfatta situationen att information delgetts den dömde personligen vid Kriminalvården.

Tiden för ikraftträdande

Den rådande pandemin har som tidigare nämnts inte bara försenat möjligheterna till användning av elektronisk övervakningsutrustning med GPS-funktion. Den akuta situation som uppstått till följd av pandemin har också tagit resurser i anspråk från ett brett spann av kompetenser inom Kriminalvården, inte minst juridiska, som annars hade kunnat bidra till arbetet med att praktiskt genomföra det flertal påföljdsreformer som just nu är aktuella.

Ifrågavarande förslag avseende skyddstillsynsdömda börjar gälla från och med 1 januari 2021. Att på ett rättssäkert och genomtänkt sätt hinna förbereda organisationen i dess helhet på såväl denna som övriga aktuella reformer med allt vad det innebär i form av rättsliga analyser och överväganden, föreskriftsändringar, justering av arbetsordning, handboksutfattande, utveckling av systemstöd samt utbildning av personal i landets alla delar m.m. innebär en stor utmaning för Kriminalvården.



REMISSVAR

Datum
2020-06-03

Vårt diarienummer
2020-3852

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Martin Holmgren efter föredragning av verksjuristen Jessica Bertilsson. I den slutliga handläggningen har även deltagit direktören för frivård, anstalt och häkte Lennart Palmgren, ekonomi- och fastighetsdirektören Björn Myrberg, säkerhetsdirektören Kenneth Holm samt chefsjuristen Caroline Oredsson.

Martin Holmgren