



DATUM
2025-10-06
ERT DATUM
2025-06-09

DIARIENR
2025/146-9
ER BETECKNING
Ju2025/01317

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

En straffreform (SOU 2025:66)

Sammanfattning

Statskontoret avstyrker de huvudförslag som utredningen lämnar. Det gäller både det förslag som utredningen står bakom och det förslag som endast har tagits fram i enlighet med regeringens direktiv. Men vi tar inte ställning i sak till författningsförslagen eftersom det ligger utanför vårt kompetensområde.

De huvudsakliga motiven till att vi avstyrker utredningens huvudförslag är att:

- Det saknas en samlad analys och redovisning av såväl beslutad lagstiftning som relevanta lagstiftningsförslag av påföljdssystemet,
- Det behövs kompletterande analyser av förslagets konsekvenser.

Dessutom anser vi att

- Det återfallsförebyggande arbetet behöver uppmärksammas särskilt samtidigt som straffen reformeras,
- Straffreformen behöver följas upp.

Syftet med våra synpunkter är att regeringen i sin fortsatta beredning av utredningens förslag ska kunna främja att samhällsmål nås samtidigt som regeländringarna leder till kostnadseffektivitet och en god hushållning med offentliga medel.

Det behövs en samlad analys och redovisning av genomförd och planerad lagstiftning

Statskontoret konstaterar att de många parallella initiativ som vidtagits inom rättsväsendet gör att det inte går att överblicka konsekvenserna av utredningens förslag. Av betänkandet framgår att det finns flera lagförslag som på olika sätt påverkar systemet för rättsliga påföljder och som utredningen inte har kunnat

beakta i sin konsekvensbedömning.¹ Statskontoret har också i andra remissyttranden uppmärksammat att det bereds flera lagförslag som kommer ha stor påverkan på rättsväsendet, och då i synnerhet verkställighet av påföljder för barn och unga. Vi har därför föreslagit att regeringen ska presentera en samlad redovisning av det pågående arbetet med att förebygga kriminalitet och förändra påföljdssystemet för barn och unga.²

Statskontoret anser att förslagen till en straffreform och övrig lagsstiftning förstärker behovet av att regeringen gör en samlad redovisning av såväl genomförd som föreslagen lagstiftning. En sådan redovisning skulle innebära att det är möjligt att skapa en helhetsbild av det pågående reformarbetet. Det är exempelvis oklart hur förslagen om straffbarhetsålder och påföljder för barn och unga som bereds i Regeringskansliet påverkas av förslagen i detta betänkande. En samlad redovisning kan också ligga till grund för mer övergripande samhällsekonomiska analyser för att kunna identifiera de långsiktiga effekterna av alla regeländringar.

Konsekvensanalysen behöver utvecklas

Utöver behovet av en samlad analys av det pågående reformarbetet anser vi att konsekvensanalysen av utredningens förslag behöver utvecklas. Detta gäller även det förslag som utredningen inte står bakom. Den nya lagstiftningen bör enligt utredningen träda i kraft så snart som möjligt och därför föreslås ett ikraftträdande till den 1 januari 2028. Enligt utredningen framstår den tidpunkten som någorlunda realistisk givet regeringens beredning och riksdagens behandling samt det för Kriminalvården mest gynnsamma förhållandet. Statskontoret delar inte denna bedömning eftersom vi anser att det behövs betydande kompletteringar av det underlag som utredningen har presenterat.

Samhällsekonomiska effekter behöver analyseras och redovisas

Utredningen har inte gjort några samhällsekonomiska analyser och därför behöver regeringen se till att underlaget kompletteras med sådana. Enligt direktivet skulle utredningen analysera, beskriva samt om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. De samhällsekonomiska effekterna skulle ingå i utredningsarbetets alla delar, från problembeskrivning och syfte till analys av alternativ och motiv till förslag.

¹Slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet (prop. 2021/22:17), En skärpt syn på våldtäkt och andra sexuella kränkningar (prop. 2021/22:231), Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (prop. 2022/23:53), Skärpta straff för bl.a. vapenbrott (prop. 2023/24:33), Reform avseende möjligheter att skjuta upp villkorlig frigivning (prop. 2020/21:18) och Att förverka redan beviljad villkorligt medgiven frihet (prop. 2018/19:77).

² Statskontorets remissvar på Straffbarhetsåldern (SOU 2025:11) och Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion (SOU 2024:39).

Utredningens kostnadsbedömning behöver preciseras och utvecklas

Förslagen innebär betydande utgifter för staten och stora konsekvenser för myndigheter, framför allt Kriminalvården. Men vi anser att omfattningen av kostnaderna är mycket osäkra och att analysen av dem är ofullständig.

Kriminalvårdens ökade kostnader som följer av utredningens förslag beräknas till drygt 16,3 miljarder kronor per år, vilket baseras på att det tillkommer 16 000 fängelseår. För rättsväsendet i övrigt redovisas att vissa kostnader kan uppstå men även dessa är ofullständigt beskrivna.

Dessutom beräknas förslaget som utredningen inte står bakom medföra en ytterligare kostnad på 6,9 miljarder kronor. Det innebär att de totala kostnaderna uppgår till 23,2 miljarder kronor per år vilket baseras på att sammanlagt 21 000 år fängelseår tillkommer.

Statskontoret anser därför att det är angeläget att följande kostnader och effekter redovisas:

- Effekter för myndigheter i rättskedjan där kostnaderna för samtliga berörda myndigheter specificeras. I de fall inga kostnader bedöms uppstå av förslagen eller att kostnaden kan hanteras inom befintliga anslag, bör det tas fram underlag där detta framgår. Det gäller exempelvis Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges domstolar, kostnader för offentligt biträde och Brottsoffermyndigheten.
- Effekter för Kriminalvårdens övervakningsnämnd och Domarnämnden som utser domare till Övervakningsnämnden behöver identifieras och beskrivas.
- Konkreta investerings- och bemanningsbehov för Kriminalvården behöver analyseras och redovisas (se nedan).

Konsekvenser för Kriminalvården är ofullständigt beskrivna

Statskontoret har i flera remissyttranden framhållit att vid beredning av lagförslagen behöver regeringen ta hänsyn till Kriminalvårdens förutsättningar att verkställa påföljder.³ Statskontoret vill understryka att det är angeläget att beakta de samlade effekterna av alla förändringar som kommer att påverka Kriminalvårdens verksamhet. Kriminalvården måste ges förutsättningar att utföra sitt uppdrag, det vill säga att verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt samt att förebygga återfall i brott. Det behövs därför noggranna överväganden om i vilken takt förändringarna kan genomföras och vilka resurser och stöd som krävs för att myndigheten ska kunna öka omfattningen av verkställigheten. Vi vill särskilt understryka att förslagen om att Kriminalvården ska ansvara för verkställighet av påföljder för barn ställer utomordentligt höga krav på myndigheten.

³ Dnr 2024/185-4, dnr 2024/170-4 och dnr 2025/45-4.

Riksrevisionen konstaterade i en granskningsrapport från 2024 att Kriminalvårdens behandlingsverksamhet inte fullt ut bedrivs på ett effektivt sätt. Den huvudsakliga förklaringen var att verksamheten är underdimensionerad på grund av att det saknas både personal och lokaler för verksamheten.⁴ I det nu aktuella betänkandet redovisas att Kriminalvården instämmer i Riksrevisionens slutsatser men det föranleder inte några ställningstaganden från utredningen. Även om regeringen har beslutat om uppdrag till Kriminalvården att stärka det återfallsförebyggande arbetet behöver det skapas förutsättningar för att verksamheten kan skalas upp.

Den pågående expansionen av Kriminalvårdens verksamhet och myndighetens ansträngda läge med rekryteringssvårigheter och hög arbetsbelastning är enligt Statskontoret en mycket försvårande omständighet. Den behöver beaktas och hanteras så att myndigheten ges förutsättningar att svara för tillkommande uppgifter. Redan nu har trängseln bland intagna ökat samtidigt som bemanningstätheten har minskat. Det innebär att risken för att de anställda inom både anstalter och frivården utsätts för hot och våld har ökat, vilket är mycket allvarligt i sig. Men en ökad utsatthet bland personalen försämrar också förutsättningarna för en fungerande kompetensförsörjning. Om inte myndigheten kan behålla sin personal samtidigt som den får svårt att attrahera rätt kompetens så kommer Kriminalvården inte att klara av sitt uppdrag.

Statskontoret konstaterar vidare att risker för korruption och otillåten påverkan ökar om Kriminalvården måste expandera ännu mer och ännu snabbare. När myndigheter skalar upp verksamheter finns det risk för att de prioriterar ner det förebyggande arbetet mot korruption. Detta är en särskilt stor risk när det handlar om uppgifter som det är bråttom med.⁵ Kriminalvården är en riskutsatt myndighet när det gäller korruption och otillåten påverkan så det är därför viktigt att ta dessa risker på största allvar.

Konsekvenser för barn, ungdomar och kommuner behöver klargöras

Utredningen har inte gjort någon bedömning av förslagets konsekvenser för barn, ungdomar eller kommuner. Det innebär att förslaget behöver analyseras i förhållande till pågående beredning av förändringarna av barn- och ungdomspåföljder. I detta sammanhang anser Statskontoret att barnkonventionen behöver beaktas.

⁴ Riksrevisionen. *Verktyg för förändring – Kriminalvårdens behandlingsverksamhet*. RiR 2024:13.

⁵ Statskontoret. (2023:20). *Steg för steg. Myndigheternas arbete mot korruption är under utveckling* och SOU 2022:10 *Sverige under pandemin Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi*.

Likaså behöver konsekvenser för kommunerna bedömas. Utredningen pekar på att kommunerna kan påverkas. På vilket sätt och vilka kostnader detta innebär behöver därför klargöras.

Det återfallsförebyggande arbetet behöver uppmärksammas

Statskontoret anser att det behövs kompletterande analyser av hur förslagen kan bidra till att nå målen för kriminalpolitiken och rättsväsendet. Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet. Målet för rättsväsendet är den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet.

Av utredningen framgår att det endast finns begränsad evidens för att inkapacitering minskar brottsligheten. Inkapacitering kan ge effekt för framför allt mycket brottsaktiva, men nettoeffekten är svår att förutse och den kan motverkas av ökad återfallsrisk efter långa straff. Statskontoret anser därför att det återfallsförebyggande arbetet behöver uppmärksammas och övervägas i samband med den pågående straffreformen. I annat fall finns det risk för att höjda straff och minskad straffålder inte bidrar nämnvärt till att målen för kriminalpolitiken och rättsväsendet nås. Ett sådant arbete står inte i strid med brottsoffer- och samhällsskyddsaspekter eftersom det handlar om att anpassa den domde till samhället och bryta en brottslig bana. Samhällets behov av skydd kan då säkerställas även i ett längre tidsperspektiv.

Reformen behöver följas löpande

Statskontoret anser att om regeringen och riksdag väljer att genomföra reformen så behöver den löpande följas upp. I synnerhet behöver effekterna för Kriminalvården noga övervakas när det gäller kostnader, lokal- och kompetensförsörjning och hur myndigheten har kunnat fullgöra sina uppgifter. Det inkluderar myndighetens återfallsförebyggande arbete, att följa effekter för arbetsmiljön och hur risker för korruption och otillåten påverkan har kunnat hanteras. Även effekter för berörda myndigheter inom rättsväsendet och kommuner behöver följas när det gäller kostnader, effektivitet och resursutnyttjande.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschefen Erik Nyberg och utredare Lena Sandström, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Lena Sandström