Justitieutskottets betänkande
2000/01:JuU21

Från anstalt till frihet

Sammanfattning

I detta ärende behandlar utskottet ett regeringsförslag som syftar till att förbättra frigivningsförberedelserna för fängelsedömda och därigenom minska risken för återfall i brott. Bland annat föreslås en treårig försöksverksamhet med intensifierade och mer strukturerade frigivningsförberedelser. Inom ramen för denna skall intagna som avtjänar fängelsestraff om lägst två år kunna ges möjlighet att avtjäna den sista tiden före den villkorliga frigivningen genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Vidare behandlar utskottet ett förslag att Kriminalvårdsstyrelsen skall kunna delegera möjligheten att fatta beslut om intensivövervakning som ett alternativ till korta fängelsestraff till de lokala kriminalvårdsmyndigheterna. Delegationsrätten skall däremot inte omfatta beslut om intensivövervakning som ett led i frigivningsförberedelserna.

Tre motioner har väckts med anledning av propositionen.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag och avstyrker motionerna.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2001.

I ärendet finns reservationer av (m) och (kd).

Innehållsförteckning

Sammanfattning ... 1
Innehållsförteckning ... 2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut ... 3
Redogörelse för ärendet ... 4
Ärendet och dess beredning ... 4
Propositionens huvudsakliga innehåll ... 4
Utskottets överväganden ... 5
Förbättrade frigivningsförberedelser ... 5
Övriga frågor ... 8
Reservationer ... 10
1. Avslag på propositionen (punkt 1), (m) ... 10
2. Intensivövervakning i samband med permissioner (punkt 5), (m, kd) ... 10
Bilagor
1. Förteckning över behandlade förslag ... 12
Propositionen ... 12
Följdmotioner ... 12
2. Regeringens lagförslag ... 13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Avslag på propositionen

Riksdagen avslår motionerna 2000/01:Ju9 yrkandena 1 och 4 samt 2000/01:Ju10.

Reservation 1 (m)

2. Avgiften för intensivövervakning

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt såvitt avser 33 b § och avslår därmed motion 2000/01:Ju9 yrkande 2.

3. Lagen om kriminalvård i anstalt

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt i den mån det inte omfattas av utskottets förslag ovan.

4. Lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

5. Intensivövervakning i samband med permissioner

Riksdagen avslår motionerna 2000/01:Ju8 och 2000/01:Ju9 yrkande 3.

Reservation 2 (m, kd)

Stockholm den 19 april 2001

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Reinfeldt

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Reinfeldt (m), Ingvar Johnsson (s), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Alice Åström (v), Ingemar Vänerlöv (kd), Anders G Högmark (m), Ann-Marie Fagerström (s), Helena Zakariasén (s), Yvonne Oscarsson (v), Ragnwi Marcelind (kd), Jeppe Johnsson (m), Kia Andreasson (mp), Gunnel Wallin (c), Anita Sidén (m), Yilmaz Kerimo (s) och Staffan Werme (fp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Inom Justitiedepartementet utarbetades under år 2000 promemorian Från anstalt till frihet (Ds 2000:37). Promemorian innehåller förslag till åtgärder för att på olika sätt underlätta fängelsedömdas övergång från tiden i anstalt till ett liv i frihet. Bland annat föreslås en försöksverksamhet med intensifierade frigivningsförberedelser och möjlighet för långtidsdömda att, som ett led i frigivningsförberedelserna, avtjäna de sista månaderna före den villkorliga frigivningen genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Promemorian har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju 2000/2959).

Förslagen i propositionen grundar sig på departementspromemorian och remissbehandlingen därav.

Lagförslagen, som granskats av Lagrådet, har fogats till betänkandet, se *bilaga 2*.

Tre motioner har väckts med anledning av propositionen.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en treårig försöksverksamhet som syftar till att ytterligare intensifiera och strukturera arbetet med att förbereda de intagna inför frigivningen. Förslaget innebär bl.a. att den intagnes frigivningssituation alltid skall utredas och planeras på ett strukturerat sätt i samarbete med berörda myndigheter, organisationer och enskilda. En samlad lagreglering av denna innebörd föreslås.

Inom ramen för försöksverksamheten skall det också vara möjligt att i vissa fall genomföra frigivningsförberedelser utanför anstalten. Intagna som avtjänar långa fängelsestraff skall under vissa förutsättningar ges möjlighet att avtjäna den sista tiden före den villkorliga frigivningen genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Målsättningen på sikt är att alla intagna, som har behov av det, skall kunna få någon form av strukturerad, successiv övergång från anstaltsliv till ett liv i frihet.

I propositionen föreslås också att Kriminalvårdsstyrelsen skall ges möjlighet att till de lokala kriminalvårdsmyndigheterna delegera sin beslutanderätt när det gäller verkställighet med intensivövervakning som ersättning för korta fängelsestraff.

Vidare görs i propositionen bedömningen att det, åtminstone för närvarande, inte finns tillräckliga skäl att införa en möjlighet att använda intensivövervakning i samband med permissioner.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2001.

Utskottets överväganden

Förbättrade frigivningsförberedelser

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i lagen om kriminalvård i anstalt. I huvudsak innebär förslaget att en försöksverksamhet om tre år med intensifierade och mer strukturerade frigivningsförberedelser inleds. Inom ramen för försöksverksamheten skall det bli möjligt för långtidsdömda att avtjäna den sista tiden före den villkorliga frigivningen genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Utskottet föreslår också att riksdagen avslår tre motionsyrkanden om att propositionen helt eller delvis skall avslås samt ett motionsyrkande om att den som, inom ramen för frigivningsförberedelserna, verkställer del av sitt straff genom intensivövervakning skall betala avgift enligt 5 § lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll. Jämför reservation 1 (m).

Avslag på propositionen

I motion Ju10 (m) begärs att propositionen skall avslås. Enligt motionärerna saknas det skäl att utöka möjligheterna till frigång, verkställighet och annan vistelse utanför anstalt. Liknande synpunkter framförs i motion Ju9 (m). I den senare motionen hävdas också att den föreslagna försöksverksamheten i vart fall bör regleras i en särskild försökslagstiftning.

Utgångspunkten för förslagen i propositionen är att övergången från anstaltsliv till ett liv i frihet utgör ett kritiskt moment. Det är därför önskvärt att utveckla former som möjliggör en successiv övergång. Målsättningen bör sålunda vara att det för varje intagen med längre strafftid planeras för en strukturerad övergång från anstalt till frihet med någon form av placering eller aktivitet utanför anstalten. På grund av t.ex. säkerhetsskäl eller bristande motivation hos den intagne kommer detta dock inte att vara möjligt för alla intagna. Däremot bör det för alla intagna gälla att den aktuella frigivningssituationen utreds och att erforderliga kontakter tas med andra myndigheter, organisationer och enskilda personer. Syftet bör vara att, när behov finns, hjälpa den intagne att bygga upp fungerande nätverk av social och samhällsstödjande karaktär.

Enligt gällande rätt finns det i princip två alternativ till en successiv övergång från anstaltsliv till ett liv i frihet, nämligen s.k. frigång enligt 11 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) och placering enligt 34 § samma lag.

I propositionen framhålls att behov finns att vidareutveckla formerna för sådan successiv övergång, särskilt för intagna med långa strafftider. Utsluss-

ningen måste dock utformas på ett sådant sätt att verkställigheten av fängelsestraffet inte urholkas. Av vikt är därför att utslussningen sker i strikt kontrollerade former. Tekniken med elektronisk övervakning erbjuder här ett alternativ. I propositionen föreslås sålunda att det införs en möjlighet att avtjäna den sista tiden av anstaltsvistelsen i frihet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Ett sådant system har ett flertal såväl praktiska som psykologiska fördelar. Det möjliggör för den intagne att tillbringa den sista tiden före den villkorliga frigivningen utanför anstalten med att bygga upp sin tillvaro samtidigt som han eller hon kan stå under effektiv övervakning och få del av den hjälp och det stöd som frivården tillsammans med andra ansvariga myndigheter kan erbjuda. Härigenom får den intagne stora möjligheter till social och personlig träning under kontrollerade former genom vilka hans eller hennes övergång från anstaltsliv till ett liv i frihet kan underlättas.

Möjligheten att verkställa del av straffet genom intensivövervakning bör enligt regeringen, i vart fall under försöksperioden, begränsas till dem som avtjänar domar på fängelse i två år eller mer eller, om flera straff verkställs samtidigt, fängelsestraff på sammanlagt minst två år. Anledningen härtill är att behovet av en strukturerad, successiv övergång från frihet till anstalt gör sig särskilt starkt gällande i fråga om de långtidsdömda. Vid bedömningen av om verkställighet genom intensivövervakning skall medges i det enskilda fallet bör de riktlinjer som gäller för verkställighet av korta fängelsestraff genom intensivövervakning vara vägledande. Särskild hänsyn måste emellertid tas till att det här är fråga om personer som är dömda för allvarlig brottslighet till långa straff. Samhällsskyddsaspekterna måste alltså tillmätas stor vikt, och riskbedömningarna måste utgöra en viktig del av den individuella prövningen. Verkställighet genom intensivövervakning under slutskedet av en anstaltsvistelse bör – liksom frigång – inte komma i fråga om det kan befaras att den intagne kommer att avvika, återfalla i brott eller ägna sig åt missbruk.

Riktlinjerna för arbetet med att underlätta de intagnas övergång från anstalt till frihet bör vara reglerade i lag. Eftersom hela frigivningssituationen för närvarande är föremål för övervägande i olika sammanhang är det lämpligt att de förändringar som föreslås i propositionen prövas under en försöksperiod. I fråga om försöksperiodens längd måste å ena sidan beaktas att det redan finns kunskaper om och erfarenheter av själva systemet med intensivövervakning. Å andra sidan måste försökstiden ha viss längd för att åtgärderna skall kunna utvärderas och bedömas på ett adekvat sätt. Med hänsyn till det sistnämnda torde det enligt regeringen krävas en försöksperiod på tre år.

När det gäller den lagtekniska frågan har regeringen framhållit vikten av att försöksverksamheten med intensifierade frigivningsförberedelser ses som en del i en större helhet där övriga övergångsalternativ, t.ex. frigång, utgör viktiga delar. En reglering i KvaL är därför att föredra framför en reglering i en särskild försökslag. Med hänsyn till att en ordning med tidsbegränsade ändringar i KvaL kan medföra olägenheter om ändringar behöver göras i de aktuella paragraferna under försöksperioden har regeringen valt att inte före-

slå någon bestämd giltighetstid för den föreslagna regleringen. Den bör i stället omprövas när erforderlig erfarenhet har vunnits av dess tillämpning.

Av propositionen framgår att regeringen avser att återkomma till riksdagen med en redovisning av erfarenheterna av försöksverksamheten efter tre år.

Lagrådet har inte riktat någon kritik mot att bestämmelserna tagits in i KvaL. Däremot har Lagrådet haft andra lagtekniska synpunkter som beaktats av regeringen.

Utskottet vill inledningsvis framhålla vikten av att kriminalvårdens arbete inriktas på att förhindra att den dömde, efter avtjänat straff, återfaller i brott. Viktigt härvid är att frigivningsförberedelserna för dem som är intagna på anstalt struktureras på ett sådant sätt att de efter anstaltsvistelsen är väl förberedda för ett liv i frihet. Utskottet välkomnar därför regeringens förslag om att kriminalvården ytterligare skall intensifiera och strukturera frigivningsförberedelserna. Som ett led i detta arbete kan det vara värdefullt att pröva ett system med successiv utslussning ur anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Omfattningen av den föreslagna verksamheten synes ha fått en lämplig utformning.

När det gäller frågan om hur försöksverksamheten lagtekniskt skall regleras har utskottet i och för sig förståelse för motionärens synpunkter om att verksamheten borde ha reglerats i en särskild försökslagstiftning. Som regeringen anfört finns det emellertid fördelar med att de aktuella frågorna regleras i KvaL. Regeringen har också aviserat att den efter tre år kommer att återkomma till riksdagen med en redovisning av erfarenheterna av försöksverksamheten. Riksdagen kommer då att ges möjlighet att avgöra om försöksverksamheten skall permanentas eller inte. Utskottet har mot den bakgrunden inte några invändningar mot den lagtekniska lösning som regeringen valt.

Sammantaget föreslår utskottet att riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i KvaL samt avslår motion Ju9 i nu behandlade delar och motion Ju10.

Avgiften för intensivövervakning

I motion Ju9 (m) framhålls att den som, inom ramen för frigivningsförberedelserna, verkställer del av sitt straff genom intensivövervakning skall betala avgift enligt 5 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll (IövL).

Enligt 5 § IövL skall den som verkställer sitt fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll betala en avgift, om detta är motiverat med hänsyn till hans eller hennes möjligheter att erhålla inkomst under verkställighetstiden. Avgiften uppgår till 50 kr per dag som verkställigheten skall pågå, dock högst 3 000 kr.

Som skäl för avgiftens införande anfördes att det framstår som orättvist att den som verkställer sitt straff utanför anstalt skall kunna få stora ekonomiska fördelar jämfört med den som avtjänar straffet i anstalt och alltså inte kan behålla sin vanliga inkomst (prop. 1993/94:184 s. 19).

Utskottet anser i likhet med regeringen att övervägande skäl talar för att 5 § IövL inte skall tillämpas vid intensivövervakning som sker som ett led i frigivningsförberedelserna. Utskottet tar härvid hänsyn till att den aktuella gruppen dömda suttit i fängelse under lång tid och därför, till skillnad från dem som verkställer korta fängelsestraff genom intensivövervakning, kan antas ha mycket dåliga ekonomiska förutsättningar. Vidare beaktas att det vid övriga övergångsalternativ inte utgår någon särskild avgift. Utskottet föreslår sålunda att riksdagen avslår motion Ju9 i nu behandlad del.

Övriga frågor

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll. Förslaget innebär en utökad delegationsrätt för Kriminalvårdsstyrelsen vad gäller beslut om intensivövervakning som ett alternativ till korta fängelsestraff. Utskottet föreslår vidare att riksdagen avslår två motionsyrkanden om att intensivövervakning med elektronisk kontroll skall kunna användas i samband med permissioner. Jämför reservation 2 (m, kd).

Kriminalvårdsstyrelsens delegationsmöjligheter

Av 9 § IövL följer att Kriminalvårdsstyrelsen prövar frågan om den dömde skall få undergå verkställigheten av dom på fängelse genom intensivövervakning. Styrelsen får dock föreskriva att frågan i stället skall prövas av en regionmyndighet.

Den 15 februari 2000 avskaffades regionmyndigheterna inom kriminalvården. Kriminalvårdsstyrelsen har hemställt om att få möjlighet att i stället delegera sin beslutanderätt till de lokala kriminalvårdsmyndigheterna. Styrelsen har i sammanhanget anfört att man på lokal nivå numera är väl förtrogen med systemet med intensivövervakning och att den juridiska kompetensen på denna nivå har stärkts. Vidare finns det enligt Kriminalvårdsstyrelsen numera en relativt fast praxis på området.

Regeringen har mot denna bakgrund gjort bedömningen att hinder inte möter mot en utvidgad delegationsmöjlighet i fråga om verkställighet av korta fängelsestraff genom intensivövervakning. När det gäller nu aktuell försöksverksamhet med intensivövervakning som ett led i frigivningsförberedelserna anser regeringen däremot inte, med hänsyn tagen bl.a. till säkerhetsskyddsaspekterna, att det är lämpligt att besluten fattas på lokal nivå.

Utskottet har inte något att invända mot regeringens överväganden i denna del och föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i IövL.

Intensivövervakning i samband med permissioner

I motion Ju8 (kd) begärs att intensivövervakning med elektronisk kontroll även skall användas i samband med permissioner. I motion Ju9 (m) begärs att de tekniska förutsättningarna att använda intensivövervakning i samband med permissioner skall utredas vidare.

I propositionen görs bedömningen att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl att införa en möjlighet att använda intensivövervakning vid permissioner. Som skäl för detta ställningstagande anförs bl.a. följande. Intensivövervakning med elektronisk kontroll innebär att kriminalvården larmas om den övervakade lämnar sitt hem under tid då han har utegångsförbud. Systemet medger däremot inte någon möjlighet till kontroll av den dömdes förehavanden på tid som inte omfattas av utegångsförbudet och utgör således inte något hinder mot att begå brott. De kontroll- och stödeffekter som skulle kunna uppnås genom intensivövervakning torde i de flesta fall kunna uppnås genom en utökad användning av möjligheten att ställa villkor vid permissioner, t.ex. om vistelseadress, anmälningsplikt hos polis- eller kriminalvårdsmyndighet eller hembesök av kriminalvårdspersonal. Dessutom är den utredning som måste föregå intensivövervakningen och installationen av det tekniska systemet resurskrävande och torde inte stå i proportion till de vinster som eventuellt skulle kunna uppnås genom att använda sådan övervakning i samband med permissioner.

Utskottet har tidigare behandlat frågan om intensivövervakning i samband med permissioner, senast i februari 2001 (bet. 2000/01:JuU12 s. 11 f). Då aktuella motionsyrkanden avstyrktes i avvaktan på den här aktuella propositionen.

Utskottet anser i likhet med regeringen att de vinster som skulle kunna uppnås genom att använda intensivövervakning i samband med permissioner inte står i proportion till de resurser som skulle krävas för ändamålet. Mot den bakgrunden är utskottet inte för närvarande berett att förorda en sådan ordning. Utskottet föreslår att riksdagen avslår motion Ju8 och motion Ju9 i nu behandlad del.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Avslag på propositionen (punkt 1)

av Fredrik Reinfeldt (m), Anders G Högmark (m), Jeppe Johnsson (m) och Anita Sidén (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse:
Riksdagen avslår proposition 2000/01:76. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2000/01:Ju9 yrkande 1 och 2000/01:Ju10 samt avslår motion 2000/01:Ju9 yrkande 4.

Ställningstagande

Vi anser i likhet med majoriteten att det är viktigt att fängelsedömda i möjligaste mån förbereds inför sin frigivning. Kriminalvårdens skyldigheter bör dock, liksom enligt gällande lagstiftning, inskränkas till att utreda den intagnes behov av stöd samt att hålla andra samhällsorgan informerade om dessa behov och den förestående frigivningen.

Vi anser vidare att regeringens förslag om utslussning ur anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll innebär att straffsystemets tydlighet och förutsägbarhet urholkas såväl för den dömde som för medborgarna i övrigt. Med hänsyn till samhällets skyddsbehov och allmänhetens förtroende för rättsväsendet är det av yttersta vikt att påföljder verkställs i enlighet med domstolarnas domslut. Mot den bakgrunden ser vi inte några skäl till att utöka möjligheterna till frigång, verkställighet eller vistelse utanför anstalt. Propositionen bör sålunda avslås.

Det anförda innebär att vi ställer oss bakom motion Ju9 i den del som berör frågan om utökade möjligheter till utslussning ur anstalt samt motion Ju10. Yrkandet i Ju9 om en särskild försökslagstiftning bör därmed inte föranleda någon åtgärd.

2. Intensivövervakning i samband med permissioner (punkt 5)

av Fredrik Reinfeldt (m), Ingemar Vänerlöv (kd), Anders G Högmark (m), Ragnwi Marcelind (kd), Jeppe Johnsson (m) och Anita Sidén (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager med anledning av motionerna 2000/01:Ju8 och 2000/01:Ju9 yrkande 3 som sin mening för regeringen vad som anförs i denna reservation.

Ställningstagande

Vi anser i och för sig att permissioner kan användas som ett led i den dömdes återanpassning i samhället. Dessvärre förekommer det i relativt stor utsträckning att intagna rymmer under permissionerna eller på annat sätt missköter sig. Detta är enligt vår mening helt oacceptabelt. Åtgärder måste vidtas för att förhindra sådana avvikelser och annan misskötsamhet. Det är därför viktigt att kontrollen av dem som beviljas permission är effektiv. Ett sätt att effektivisera kontrollen av beviljade permissioner skulle kunna vara att använda intensivövervakning med elektronisk kontroll. Vi anser att en försöksverksamhet med sådan inriktning bör inledas.

Regeringen bör ges i uppdrag att återkomma till riksdagen med ett lagförslag som tillgodoser vad vi nu anfört.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

I proposition 2000/01:76 har regeringen (Justitiedepartementet) föreslagit att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt,
2. lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Följdmotioner

2000/01:Ju8 av Ragnwi Marcelind m.fl. (kd) vari yrkas:

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag så att försöksverksamheten med utökad intensivövervakning även omfattar intensivövervakning med elektronisk kontroll i samband med permissioner.

2000/01:Ju9 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m) vari yrkas:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen – med avslag på propositionen i berörd del – som sin mening vad i motionen anförs om ytterligare beredningsarbete kring användningen av intensivövervakning med elektronisk kontroll för intagna som avtjänar långa fängelsestraff.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen – med avslag på propositionen i berörd del – som sin mening vad i motionen anförs om avgift enligt 5 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen – med avslag på propositionen i berörd del – som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att stödja det tekniska utvecklingsarbetet beträffande förfinad intensivövervakning med elektronisk kontroll i samband med villkorade permissioner.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen – med avslag på propositionen i berörd del – som sin mening vad i motionen anförs om att nu aktuella förslag bör inarbetas i en särskild försöksverksamhetslagstiftning.

2000/01:Ju10 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) vari yrkas:

Riksdagen avslår propositionen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Elanders Gotab, Stockholm 2001