

Justitieutskottets betänkande

1983/84:20

om anslag till kriminalvården, m. m. (prop. 1983/84:100 bil. 4, E, och förs. 1983/84:12 jämte motioner)

ANDRA HUVUDTITELN

Kriminalvården

1. **Kriminalvårdsstyrelsen.** Utskottet tillstyrker regeringens i proposition 1983/84:100 bilaga 4 (justitiedepartementet) under punkt E 1 (s. 80 och 81) framlagda förslag och hemställer

att riksdagen till *Kriminalvårdsstyrelsen* för budgetåret 1984/85 anvisar ett förslagsanslag av 81 368 000 kr.

2. **Kriminalvårdsanstalterna.** Regeringen har under punkt E 2 (s. 81–86) föreslagit riksdagen att dels godkänna den i propositionen beräknade driftstaten för förvaltning av fastigheter, dels till Kriminalvårdsanstalterna för budgetåret 1984/85 anvisa ett förslagsanslag av 1 335 335 000 kr.

Riksdagens revisorers förslag

I förslag 1983/84:12 hemställer riksdagens revisorer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna förordat angående

1. försök till begränsning av kostnaderna för driften av kriminalvårdsanstalterna,

2. målet för kriminalvårdens arbetsdrift och

3. ökat samarbete mellan kriminalvårdsverket och Stiftelsen Samhällsföretag.

Motioner

I motion 1983/84:328 av Kerstin Anér (fp) hemställs, med hänvisning till vad som anförts i motion 1983/84:327, att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till en översyn av den lagstiftning som medger att barn kan dömas till fängelsestraff.

I motion 1983/84:485 av Allan Ekström (m) hemställs att riksdagen upphäver 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken (villkorlig frigivning).

I motion 1983/84:486 av Margareta Persson (s) hemställs att riksdagen hos regeringen hemställer om en ändring av lagstiftningen, så att män som blir fällda för våldtäkt eller kvinnomisshandel skall kunna dömas till att genomgå ett vårdprogram.

I motion 1983/84:893 av Jan-Erik Wikström m. fl. (fp) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen hos regeringen begär förslag om legala möjligheter till s. k. samhällstjänst enligt vad som anförs i motion 1983/84:891 (yrkande 6).

I motion 1983/84:1153 av Kenth Skårvik (fp) och Sigvard Persson (c) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet att vidta åtgärder för mindre anstaltsenheter och för att där uppnå en narkotikafri miljö.

I motion 1983/84:1351 av Gunilla André m. fl. (c) hemställs, såvitt nu är i fråga,

- att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om försöksverksamhet med samhällstjänst (yrkande 9),
- att riksdagen beslutar att till Kriminalvårdsanstalterna för budgetåret 1984/85 anvisa ett i förhållande till regeringens förslag med 11 milj. kr. förhöjt förslagsanslag av 1 346 335 000 kr. för att möjliggöra ökade insatser inom kriminalvårdsanstalterna med att bekämpa narkotika (yrkande 11),
- att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en översyn av effekterna av reformeringen av den villkorliga frigivningen, vad gäller både tillämpning, domstolarnas straffmätning och behandlingsresultaten inom kriminalvården (yrkande 12).

I motion 1983/84:1522 av Per-Olof Strindberg m. fl. (m) hemställs, såvitt nu är i fråga,

- att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att påföljdssystemet framdeles måste bygga på ett allmänpreventivt synsätt (yrkande 5),
- att riksdagen beslutar ändra brottsbalken och lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt så att den obligatoriska villkorliga frigivningen upphävs (yrkande 6),
- att riksdagen hos regeringen anhåller om undersökning av interners sociala bakgrund på sätt som anges i motionen (yrkande 7).

I motion 1983/84:2177 av Ann-Cathrine Haglund (m) och Anders Svärd (c) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående medel till försöksverksamhet vid kriminalvårdsanstalten Kumla för att nå och påverka intagna som dömts för våldtäkt och/eller kvinnomisshandel till en förändrad och positiv kvinnosyn.

Utskottet

Medelsberäkningen m. m.

Regeringens förslag till medelsberäkning under denna punkt innebär en ökning av anslaget med drygt 112,7 milj. kr. i förhållande till anslaget för innevarande budgetår; totalt föreslås ett anslag av 1 335 335 000 kr. Försla-

get innebär vidare att antalet tjänster inom anstaltsorganisationen ökas med 79; 136,5 nya tjänster tillförs, varav 19 överförs från frivården, samtidigt som 57,5 tjänster dras in.

Bakgrunden till regeringens förslag till medelsberäkning är den oroande beläggningssituationen på anstalterna och häktena; under senare år har både antalet fängelsestraff och de genomsnittliga strafftiderna ökat påtagligt. Även om de nya regler om villkorlig frigivning som trädde i kraft den 1 juli 1983 har medfört en tillfällig nedgång i beläggningen, finns det enligt vad departementschefen uppger inga tecken som tyder på att beläggningsutvecklingen är på väg att vända.

Med hänsyn till den förväntade beläggningsutvecklingen har anslaget inte beräknats enligt huvudförslaget om besparing.

Med utgångspunkt i narkotikaproblemen vid anstalterna tas i två motioner upp frågor med anknytning till anslagsförslaget. I motion 1153 förespråkas att mindre anstaltsavdelningar inrättas. I motion 1351 begärs att riksdagen till kriminalvårdsanstalterna anvisar 11 milj. kr. mer än vad regeringen föreslår. Detta resurstillskott bör enligt motionärerna användas för att bekämpa narkotikan på anstalterna på det sätt som kriminalvårdsstyrelsen föreslagit i sin anslagsframställning.

Utskottet kan till att börja med konstatera att narkotikasituationen vid kriminalvårdens anstalter alltjämt utgör ett svårbemästrat problem för kriminalvården. Förhållandena på anstalterna präglas av att en stor del av de intagna är eller har varit narkotikamissbrukare. Man kan räkna med att ca 1/3 av alla intagna på anstalterna är narkotikamissbrukare; de lokala variationerna är dock stora. En inte obetydlig del av dem som avtjänar fängelsestraff är också dömda för narkotikabrottslighet.

Vidare kan utskottet konstatera att stora ansträngningar har gjorts och görs för att komma till rätta med narkotikasituationen vid anstalterna. Ett självklart riktmärke för dessa är, såsom utskottet flera gånger tidigare har framhållit, att intagna utan narkotikaproblem inte skall behöva komma i kontakt med narkotika, att missbrukare avskärs från tillförsel av droger och att intagna förhindras att bedriva narkotikahandel inom anstalterna och ute i samhället (se JuU 1982/83:25 s. 4 och där anmärkta betänkanden).

I enlighet med beslut vid riksmötet 1977/78 sker i mån av möjligheter differentiering av de intagna med hänsyn till narkotikaberoende. Sedan flera år pågår ett projekt för behandling av narkotikamissbrukare vid kriminalvårdsanstalten Österåker. För projektet disponeras f. n. ca 50 platser vid anstalten. S. k. narkotikafria avdelningar har inrättats vid kriminalvårdsanstalterna Hall, Hinseberg, Härlanda och Malmö, omfattande sammanlagt 60 platser. Även på annat sätt görs försök att åstadkomma en differentiering. En betydande andel av de personer som dömts till mycket långa fängelsestraff för grova narkotikabrott är sålunda intagna på någon av de tre specialavdelningarna vid kriminalvårdsanstalterna Hall, Kumla och Norrköping. – Kriminalvårdsstyrelsen har i särskild ordning tillfört resurser bl. a.

för utvärdering av Österåkerprojektet och verksamheten med narkotikafria avdelningar och för inrättande av ett rapporteringssystem rörande narkotikamissbruket vid anstalterna (se prop. 1981/82:143 s. 115 f). Resultatet av utvärderingen beräknas bli framlagt senare i år.

Också de placeringar av missbrukare på behandlingshem och inom familjevård som sker med stöd av 34 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt kan betraktas som en differentieringsåtgärd. I genomsnitt är omkring 80 missbrukare placerade utom anstalt enligt detta lagrum.

Möjligheterna att differentiera de intagna efter narkotikaberoende och behandlingsbehov är i hög grad beroende av beläggningssituationen inom kriminalvården. Denna är som förut sagts f. n. mycket ansträngd. Anstalternas utformning och karaktär är i sammanhanget också av stor betydelse. De nya lokalanstalter som efter hand färdigställs är på grund av bl. a. sina små avdelningar särskilt ändamålsenliga från differentieringssynpunkt. Också på vissa slutna riksanstalter – Tidaholm, Hall och Norrtälje – inrättas successivt mindre avdelningar enligt en av riksdagen antagen plan (se prop. 1981/82:141, JuU 49).

Bl. a. i syfte att underlätta en ändamålsenlig differentiering har statsmakterna med verkan fr. o. m. den 1 januari 1981 infört möjlighet att förelägga en intagen att avlämna urinprov även om det inte finns någon konkret misstanke om att han är narkotikapåverkad. Även på annat sätt har kontrollen förstärkts. Bl. a. gäller detta rutinerna för visitationer. De sju s. k. visitationspatrullerna har utrustats med egna narkotikahundar. Verksamheten har därigenom kunnat göras effektivare.

I sammanhanget skall också nämnas att det sedan år 1981 finns en särskild ledningsgrupp vid kriminalvårdsstyrelsen för samordning av verkets åtgärder mot narkotikamissbruket på kriminalvårdsanstalterna. Som ett resultat av ledningsgruppens arbete skall ses det handlingsprogram mot narkotikamissbruk vid slutna lokalanstalter som kriminalvårdsstyrelsen genomfört (det s. k. LOKNARK-projektet). Projektet tog sikte på fyra slutna lokalanstalter (Vänersborg, Gävle, Växjö och Hageby) och omfattade bl. a. rehabiliteringsprogram och åtgärdsplaner för de enskilda missbrukarna. Programmet omfattade också metoder för att försvåra införandet av droger till anstalten och åtgärder om narkotika ändå har förts in. Projektet utvärderas f. n.

Här skall också nämnas att regeringen hösten 1982 tillkallade en särskild kommission mot narkotikamissbruket. Enligt sina direktiv (Dir. 1982:100) har kommissionen haft till uppgift att bl. a. lägga fram förslag till åtgärder som syftar till att kriminalvårdsanstalter och andra institutioner blir narkotikafria miljöer. Kommissionen har lagt fram flera promemorior i ämnet. I en promemoria i maj 1983 (PM nr 3) föreslogs vissa resursförstärkningar bl. a. på kriminalvårdens område för budgetåret 1983/84 (se närmare härom i det följande). I en senare promemoria (PM nr 4) aktualiserades bl. a. vissa ändringar i lagen om kriminalvård i anstalt som rörde bl. a. reglerna om anstaltsplacering i vissa fall beträffande den som kan befaras nyttja eller

förfara olagligt med narkotika. Kommissionen har vidare i februari 1984 lagt fram en promemoria (PM nr 11) vari föreslås åtgärder som främst rör behandling av narkotikamissbrukare på anstalterna och inom frivården. Promemorian upptar förslag till resursförstärkningar inom kriminalvården för nästa budgetår (se närmare härom i det följande).

Med anledning av de förslag om resursförstärkningar på kriminalvårdens område som narkotikakommissionen föreslog i PM nr 3 uppdrog regeringen åt kriminalvårdsstyrelsen att under innevarande budgetår och inom en kostnadsram av 1,6 milj. kr. genomföra en personalutbildning med syfte att intensifiera narkotikabekämpningen vid kriminalvårdsanstalterna. Enligt vad utskottet inhämtat har utbildningsinsatserna koncentrerats till storstadsregionerna. Vidare har kriminalvårdsstyrelsen medgett att under budgetåret disponera 100 000 kr. för att engagera f. d. intagna i bekämpningen av narkotikaproblemen. Genom vissa omdisponeringar av tillgängliga anslag har det belopp som kunnat användas för ändamålet mer än fördubblats. – De nu berörda resursförstärkningarna har skett genom överföringar till anslaget E 2. Kriminalvårdsanstalterna från anslaget A 2. Justitiedepartementet under vilket anslag riksdagen anvisat medel för kamp mot narkotikan.

Också genom åtgärder på lagstiftningssidan under senare år har möjligheterna att komma till rätta med narkotikaproblemen avsevärt förbättrats. Förutom den förut omnämnda införda möjligheten till urinprovskontroll har med verkan fr. o. m. den 1 oktober 1982 skett en skärpning av verkställighetsreglerna för vissa narkotikabrottslingar i fråga om bl. a. placering på anstalt och möjligheter till permission. Även besökskontrollen skärptes genom denna lagstiftning (SFS 1982:401). – I en nyligen beslutad remiss till lagrådet föreslår regeringen ändringar i lagen om kriminlvård i anstalt som innebär bl. a. en skärpning av reglerna om anstaltsplacering vid befarad befattning med narkotika i vissa fall. Förslaget grundar sig i denna del på överväganden av narkotikakommissionen (PM nr 4). En proposition i ämnet väntas bli förelagd riksdagen inom kort.

När det gäller kriminalvårdens resurser beträffande narkotikabekämpning för nästa budgetår är läget följande. Departementschefen uppger i budgetpropositionen att regeringen har för avsikt att under hösten 1984 lägga fram ett program med förslag till inriktning av bekämpningen av narkotika och narkotikabrottslighet och till resursanvändningen på området. Till följd härav föreslår departementschefen nu inga särskilda åtgärder i saken under förevarande anslagspunkt. Medel för olika narkotikabekämpande projekt beräknas i stället – i likhet med vad som skett för innevarande budgetår – under anslaget A 2. Justitiedepartementet. Den närmare fördelningen av det föreslagna beloppet på 15 milj. kr. avses ske senare genom beslut i regleringsbrev.

Yrkandet i motion 1351 innebär att riksdagen för nästa budgetår skall anvisa ytterligare 11 milj. kr. under förevarande anslag att användas för narkotikabekämpning på sätt som kriminalvårdsstyrelsen föreslagit i sin

anslagsframställning. Kriminalvårdsstyrelsen hade för ändamålet bl. a. begärt 24 nya tjänster. Vidare hade styrelsen begärt medel för att utöka Österåkerprojektet med 12 platser och för ett försök med en antidrogkampanj vid tio anstalter. – Som nyss sagts har narkotikakommissionen i PM nr 11 föreslagit vissa resursförstärkningar inom kriminalvården för nästa budgetår. Dessa förslag, som berör olika anslag under kriminalvårdstiteln, går ut på att kriminalvården för nästa budgetår tillförs ca 4,6 milj. kr. för olika narkotikabekämpande projekt. Bl. a. föreslås 2 milj. kr. för utbildning av personal i narkotikafrågor och 0,3 milj. kr. för en antidrogkampanj vid anstalterna. Vidare föreslår kommissionen att medel tillförs kriminalvården för nya tjänster och för en förstärkning av Österåkerprojektet. För insatser inom frivården föreslås 0,6 milj. kr.

Vid ställningstagande till frågan om kriminalvårdens insatser för narkotikabekämpning vid anstalterna vill utskottet för sin del uttala att det givetvis är angeläget att kriminalvården för nästa budgetår tillförs resurser som möjliggör en effektiv medverkan i kampen mot narkotikan i samhället. Något förslag härom läggs inte fram av regeringen under förevarande anslagspunkt; medel för olika projekt mot narkotikan beräknas i stället under ett annat anslag. Mot denna bakgrund och med tanke på att resurser för narkotikabekämpning kan behöva tillföras också andra myndigheter än dem inom kriminalvården – bl. a. inom polis- och åklagarväsendet för vilka inte heller beräknas medel för ändamålet under resp. anslag – anser sig utskottet nu inte böra ta ställning till frågan vilka resurser för narkotikabekämpning som bör anvisas under förevarande anslag. Frågan får prövas i anslutning till utskottets beredning av anslagsförslaget under A 2.

Vad utskottet nu anfört innebär att utskottet avstyrker bifall till motion 1351 i berörd del.

När det sedan gäller önskemålen i motion 1153 om mindre anstaltsavdelningar vill utskottet gärna framhålla att tillskapandet av mindre avdelningar vid kriminalvårdsanstalterna spelar en betydelsefull roll i ansträngningarna att komma till rätta med narkotikaproblemen vid anstalterna. Genom mindre avdelningar främjas som tidigare sagts bl. a. möjligheterna till den differentiering av de intagna efter narkotikaberoende som riksdagen har förordat. Förekomsten av små anstaltsavdelningar har också många fördelar både från mera allmänna behandlingssynpunkter och för de anställdas arbetsmiljö.

Som redovisas i det föregående har under senare år vidtagits en rad olika åtgärder som syftar till att förbättra narkotikasituationen inom kriminalvården. Dessa åtgärder omfattar också ett tillskapande av mindre anstaltsavdelningar enligt den i det föregående nämnda planen. Med hänvisning till det anförda anser utskottet att någon riksdagens åtgärd med anledning av motion 1153 inte är påkallad. Utskottet avstyrker alltså bifall till motionen.

Utskottet godtar regeringens förslag till medelsberäkning. Utskottet har inte heller någon erinran mot den av departementschefen beräknade driftstaten för förvaltning av fastigheter.

Kostnader för arbetsdriften m. m.

Riksdagens revisorer har genomfört en granskning av vissa verksamheter inom kriminalvården, huvudsakligen verkstadsdriften vid anstalterna. Granskningen har företagits från i huvudsak rent ekonomiska synpunkter, och de kriminalpolitiska aspekterna har beaktats i mera begränsad omfattning.

I det förslag (förs. 1983/84:12) som revisorerna lagt fram för riksdagen redovisas deras överväganden i ämnet och hemställan till riksdagen. Vid förslaget finns fogad som bilaga en sammanfattning av en granskningsrapport och däröver inhämtade remissyttranden från kriminalvårdsstyrelsen, byggnadsstyrelsen och Stiftelsen Samhällsföretag. Utskottet hänvisar till dokumentet.

Revisorerna hemställer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna förordat i fråga om kostnaderna för driften av kriminalvårdsanstalterna, målet för kriminalvårdens arbetsdrift och samarbete mellan kriminalvårdsverket och Samhällsföretag.

När det gäller *kostnader för kriminalvårdsanstalterna* noterar revisorerna den kostnadsökning som ägt rum under förevarande anslag under de senaste budgetåren samt påvisar att kostnaderna per intagen varierar starkt mellan olika anstalter. Revisorerna sätter i fråga hur stora kostnader som kan anses rimliga för små specialanstalter och frågar samtidigt om större anstalter kan erbjuda en motsvarande vårdform till lägre kostnad. Enligt revisorerna är det angeläget att en översyn görs för att klarlägga om den kriminalpolitiska målsättningen motiverar de redovisade kostnaderna för olika vårdformer och aktiviteter. Samtidigt bör man få fram förslag som i möjligaste mån begränsar den av revisorerna noterade kostnadsuppgången vid anstalterna.

I fråga om *arbetsdriften* förmodar revisorerna att det blir svårt att på ett ekonomiskt acceptabelt sätt anpassa den till den snabba utvecklingen inom verkstadsindustrin. De anser sig inte fullt övertygade om att de resurser som i vissa fall i form av dyrbar maskinpark läggs ned till fulla kan försvaras från samhällsekonomisk synpunkt. Enligt revisorerna torde arbetet inom verkstadsdriften huvudsakligen böra bedrivas med ambitionen att tillhandahålla den intagne utbildning och sysselsättning i industriell verksamhet med ett begränsat krav på högteknologisk utbildning. Revisorerna efterlyser en översyn av målet för verkstadsdriften och en uppföljning av hur insatserna på området påverkar den intagnes situation på arbetsmarknaden efter frigivningen. Vidare bör enligt revisorerna ett ökat samarbete i fasta former mellan kriminalvården och Samhällsföretag kunna leda till ett effektivare

resursutnyttjande; det bör ankomma på regeringen att aktivt verka för sådant samarbete.

Utskottet vill inledningsvis slå fast att *medelsförbrukningen* under förevarande anslag främst styrs av sådan förhållanden som anstaltsbeståndet, brottslighetsutvecklingen och den kriminalpolitiska lagstiftningen. Inte minst inverkar också den allmänna kostnadsutvecklingen i samhället.

Efter ett långvarigt utredningsarbete lades år 1974 målen för kriminalvården fast genom en ny lagstiftning, innefattande främst lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (se prop. 1973:1, JuU 15 och prop 1974:20, JuU 2). Därigenom tillskapades ett system med riksanstalter och lokalanstalter som kan vara öppna eller slutna. I lagen ges noggranna föreskrifter om fördelning av de intagna mellan olika slag av anstalter. Där ges också föreskrifter om åtgärder för den intagnes anpassning i samhället; bl. a. skall de intagna beredas lämpligt arbete som såvitt möjligt främjar utsikterna för dem att efter frigivningen inordna sig i arbetslivet. – Vad gäller anstaltsbeståndet råder mycket stora variationer i fråga om ålder och byggnadsteknisk utformning. Sedan riktlinjer i fråga om anstaltssystemet antagits år 1973 har riksdagen år 1980 godkänt en principplan för förändringar i lokalanstaltsorganisationen (JuU 1979/80:34). Planen innebär att nya lokalanstalter uppförs i områden som har brist på lokalanstaltsplatser samtidigt som det förutsätts att ett antal anstalter från 1800-talet samt vissa andra anstalter i mycket dåligt skick byts ut. – Bl. a. förändringar i brottslighetsutvecklingen har under senare år lett till en mycket besvärlig beläggningssituation för anstalterna. Det hårda beläggningstrycket har föranlett att lokalanstaltsbyggandet intensifierats och att gamla anstalter inte har kunnat läggas ned i enlighet med 1980 års principplan. Detta oaktat och trots lagstiftning i syfte att minska antalet frihetsstraff och längden av den tid som i varje särskilt fall måste avtjänas i anstalt har kriminalvården under en följd av år haft betydande svårigheter att tillgodose rimliga anspråk på differentiering av de intagna.

Rent allmänt vill utskottet framhålla att den naturliga tungroddheten när det gäller förändringar av ett äldre anstaltsbestånd, brottslighetsutvecklingen – bl. a. i riktning mot grövre brottslighet – och det hårda beläggningstrycket utgör omständigheter som måste vägas in vid bedömningen av de spörsmål som revisorerna aktualiserat. Utskottet, som konstaterar att riksdagens medelsanvisning till kriminalvårdsanstalterna under senare år har präglats av stor återhållsamhet, utgår från att regeringen och kriminalvårdsstyrelsen i det långsiktiga arbetet strävar efter att minimera sådana av revisorerna påpekade kostnadsvariationer som är praktiskt möjliga att påverka.

När det gäller målet för *arbetsdriften* bör enligt utskottets mening konstateras att målsättningen, såsom nyss angetts, är fastlagd i lagen om kriminalvård i anstalt. När utskottet tidigare behandlat denna sak har utskottet bl. a. understrukit värdet av den ifrågavarande bestämmelsen och samtidigt framhållit vikten att det arbete i skilda former som bereds de intagna innefattar en meningsfull sysselsättning (JuU 1974:2 s. 32, jfr JuU

1973:15 s. 7). Någon omprövning härvidlag är enligt utskottets mening inte aktuell. Vad som däremot – i linje med revisorernas förslag – kan böra övervägas är en omstrukturerings av delar av den industriella verksamheten. Enligt vad utskottet under ärendets beredning erfarit pågår också inom kriminalvårdsverket ett arbete med direkt sikte på en avveckling av de mest olönsamma och personalkrävande verksamheterna under de närmaste åren; arbetet följs av en arbetsgrupp med företrädare för justitiedepartementet, finansdepartementet och kriminalvårdsstyrelsen. – I fråga om samarbetet mellan kriminalvården och Samhällsföretag konstaterar utskottet att ett sådant redan är etablerat och att man från ömse håll är positiv till ett ökat samarbete i lämpliga former.

Revisorernas granskning har enligt utskottets mening innefattat en värdefull genomgång från ekonomiska utgångspunkter av viss verksamhet vid kriminalvårdens anstalter, och deras påpekanden har i viss utsträckning initierat åtgärder inom kriminalvården. De synpunkter som revisorerna framfört måste enligt utskottets mening sammanvägas med gällande kriminalpolitiska målsättningar och rådande praktiska förhållanden och härvidlag måste de kriminalpolitiska aspekterna ges ett större utrymme än vad som har skett i revisorernas förslag. Vid en sådan bedömning finner utskottet att revisorernas förslag inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd. Förslaget bör därför läggas till handlingarna.

Behandling av män som dömts för våldtäkt m. m.

Motionerna 486 och 2177 tar upp frågor om behandling av män som dömts till fängelse för våldtäkt eller kvinnomisshandel.

I motion 486 förespråkas införande av en möjlighet att döma gärningsmännen att genomgå ett vårdprogram. Motionären anför att den som döms till sluten psykiatrisk vård oftast får genomgå terapeutisk behandling, till skillnad från vad som erbjuds den som döms till fängelse; anstaltstiden innebär därför för den till fängelse dömd ingen möjlighet att bearbeta sina aggressioner gentemot kvinnor utan ger snarare en direkt negativ effekt i detta avseende.

I motion 2177 anföras att det är viktigt att man inom kriminalvården ger behandling för män som gjort sig skyldiga till kvinnomisshandel eller våldtäkt. Motionärerna pekar på att i detta syfte vid kriminalvårdsanstalten Kumla har utarbetats riktlinjer för en försöksverksamhet för att påverka intagna som dömts för sådana brott till en förändrad och positiv kvinnoyn. Avsikten är att utveckla behandlingsformer och metoder för att nå männen och motivera dem för behandling. Motionärerna uttalar att kostnaderna för projektet, ca 150 000 kr., bör tas inom den ram av 800 000 kr. per år under tre år som anslagits av regeringen för olika åtgärder inom området kvinnomisshandel.

I början av år 1983 lade en arbetsgrupp inom socialdepartementet fram en

rapport (Ds S 1983:2) Kvinnomisshandel – kartläggning och överväganden. I rapporten föreslogs en försöksverksamhet avseende stöd och hjälp till inte bara misshandlade kvinnor och deras barn utan även till de misshandlande männen. Regeringen uppdrog därefter åt socialstyrelsen att lämna förslag till en sådan försöksverksamhet och att därvid vid utarbetande av projektplan samråda med bl. a. rikspolisstyrelsen och kriminalvårdsstyrelsen. I regeringsbeslutet framhölls att regeringen avsåg att fr. o. m. budgetåret 1983/84 ställa högst 800 000 kr. per år under tre år till förfogande för försöksverksamheten (se även prop. 1983/84:100 bil. 7 s. 12).

Socialstyrelsen har därefter föreslagit att anslag skall beviljas bl. a. till ett projekt inom kriminalvårdens Göteborgsregion, avseende psykoterapeutisk behandling för män som dömts till fängelse för misshandel och sexuella övergrepp mot kvinnor.

I ett beslut den 1 mars 1984 har regeringen (socialdepartementet) från femte huvudtitelns reservationsanslag A 3. Forsknings- och utvecklingsarbete samt försöksverksamhet ställt sammanlagt högst 625 000 kr. till socialstyrelsens förfogande. Av beloppet skall 150 000 kr. användas för projektet inom Göteborgsregionen.

Utskottet delar den grundsyn som motionärerna ger uttryck för i fråga om vikten av att utveckla metoder för särskilda insatser för de grupper av män som dömts för olika former av våldsbrott mot kvinnor. Utskottet välkomnar därför regeringens insatser inom området kvinnomisshandel, vari således även inbegrips frågor om behandling av gärningsmännen. Av principiella skäl tar emellertid utskottet avstånd från tanken i motion 486 om införande av en straffpåföljd som skulle innebära ett obligatoriskt vårdprogram för de berörda till fängelse dömda männen. Enligt 10 § andra stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt skall en intagen som har behov av medicinskspsykologisk eller annan särskild behandling beredas sådan om det kan ske med hänsyn till anstaltstidens längd och den intagnes förutsättningar; frivillighet är härvid förutsatt. Skäl att överväga ändring i detta hänseende föreligger enligt utskottets mening inte. Däremot ser utskottet, i linje med tankarna i motion 2177, positivt på att man genom försöksverksamhet i projekt vid därför lämpade anstalter söker utveckla metoder för insatser för de ifrågavarande intagna. Med hänsyn till att ett sådant projekt nu skall påbörjas och att fortsatta överväganden i dessa frågor pågår inom regeringskansliet finner utskottet inte anledning till några särskilda åtgärder från riksdagens sida. Utskottet avstyrker med dessa uttalanden bifall till motionerna 486 och 2177.

Påföljdsfrågor m. m.

Inledning

I fem motioner tas upp olika frågor med anknytning till påföljdssystemet. Det gäller motion 328 vari begärs en översyn av de bestämmelser som medger att barn kan dömas till fängelse. I motionerna 893 och 1351 förespråkas att samhällstjänst införs. I den senare motionen begärs också att effekterna av förra årets reformer rörande institutet villkorlig frigivning följs upp. I motion 485 begärs att institutet villkorlig frigivning avskaffas. Önskemål i denna riktning förs även fram i motion 1522. Den motionen upptar vidare ett yrkande om att allmänpreventionen måste ges ökad betydelse i påföljdssystemet och ett yrkande om en undersökning av de intagnas sociala bakgrund.

Fängelsestraff för ungdomar under 18 år

I motion 328 kritiserar det förhållandet att den som är under 18 år får dömas till fängelse. Motionären anför att andra, bättre behandlingsalternativ bör utvecklas.

Den grundläggande regleringen i det ämne motionären tar upp ges i brottsbalken (BrB). Enligt 33 kap. 1 § BrB får inte dömas till påföljd för brott som någon har begått före 15 års ålder. Och den som är under 18 år får enligt 26 kap. 4 § första stycket BrB inte dömas till fängelse med mindre synnerliga skäl är till det.

Om den som är under 20 år och har begått brottslig gärning kan bli föremål för vård med stöd av lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller eljest enligt socialtjänstlagen (1980:620), får rätten efter hörande av socialnämnd överlämna åt nämnden att föranstalta om erforderlig vård inom socialtjänsten (31 kap. 1 § BrB).

Den som är under 18 år får inte dömas till skyddstillsyn om inte denna påföljd är lämpligare än vård inom socialtjänsten (28 kap. 1 § andra stycket BrB).

Här bör också nämnas att när någon har begått brott innan han fyllt 21 år får domstolen döma till lindrigare straff än som är stadgat för brottet (33 kap. 4 § första stycket BrB).

Det kan vidare tilläggas att det t. o. m. år 1979 fanns en särskild påföljd för unga, ungdomsfängelse. Ungdomsfängelse fick ådömas den som fyllt 18 år men ej 21 år för brott på vilket kunde följa fängelse, om sådan fostran och utbildning som avsågs med ungdomsfängelse befanns vara lämplig med hänsyn till den tilltalades personliga utveckling,andel och levnadsomständigheter i övrigt. I fråga om den som inte fyllt 18 år fick det dömas till ungdomsfängelse om sådan påföljd befanns vara uppenbart lämpligare än annan påföljd. Behandlingen av den som dömts till ungdomsfängelse ägde rum i och utom anstalt och fick pågå i högst fem år, varav högst tre år i anstalt. Inte minst den tidsbestämda karaktären hos ungdomsfängelsepåföljden

ledde till att påföljden avskaffades (prop. 1978/79:212, JuU 38, rskr 408).

Som framgår av det nu sagda är – om man bortser från böter som påföljd för unga – vård inom socialtjänsten den påföljd som i första hand är avsedd att komma i fråga för ungdomar; fängelse får ådömas endast i sällsynta undantagsfall, t. ex. när det är fråga om mycket grova brott.

Vad gäller bakgrunden till bestämmelsen i 26 kap. 4§ BrB som ger möjlighet att döma den som är under 18 år till fängelse kan följande sägas. Under det utredningsarbete som ledde fram till BrB föreslogs att den som var under 18 år inte skulle kunna dömas till fängelse i något fall. I lagstiftningsärendet uttalade departementschefen att det var eftersträvanvärt att söka undvika tidsbestämda frihetsberövanden för denna åldersgrupp. Han ansåg dock inte att han kunde föreslå ett absolut förbud mot användning av fängelse för ungdomar under 18 år. I propositionen föreslogs att den som inte fyllt 18 år skulle kunna dömas till fängelse endast om särskilda skäl förelåg (prop. 1962:10 s. C 87).

Under riksdagsbehandlingen uttalade sig första lagutskottet för en restriktiv tillämpning av möjligheten att döma den som inte fyllt 18 år till fängelse. På utskottets föranstaltan kom därför att i lagtexten uppställas krav på synnerliga skäl (1LU 1962:42 s. 72). – Frågan om användningen av fängelse för ungdomar diskuterades i samband med att ungdomsfängelsepåföljden avskaffades. Ungdomsfängelseutredningen, vars förslag låg till grund för reformen, konstaterade att ungdomar under 18 år endast undantagsvis dömdes till fängelse, sällan i fler fall än tio om året (SOU 1977:83 s. 83). Enligt utredningen borde fängelse användas endast i extrema undantagsfall. Med hänsyn till den restriktivitet domstolarna iakttagit vid tillämpningen av bestämmelsen i fråga saknades enligt utredningen skäl att ändra bestämmelsen (bet. s. 168). Departementschefen förklarade att han delade denna uppfattning (prop. 1978/79:212 s. 63). Vad departementschefen anfört lämnades utan erinran under riksdagsbehandlingen (JuU 38, rskr 408). – Utskottet har härefter år 1981 med anledning av en motion behandlat frågan om fängelse för ungdomar under 18 år. I sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1980/81:32) uttalade utskottet sin anslutning till uppfattningen att fängelsestraffet har övervägande negativa verkningar för dem som straffas och att man därför bör sträva efter att minska användningen, en uppfattning som enligt vad utskottet uttalade gör sig särskilt gällande i fråga om ungdomar.

Statistik över antalet till fängelse dömda personer mellan 15 och 17 år som har intagits i kriminalvårdsanstalt visst år visar för år 1980 att antalet var 26 personer, för år 1981 28 personer och för år 1982 37 personer.

Motsvarande siffror för åren 1976–1979, medan alltså ungdomsfängelsepåföljden fortfarande fanns kvar vid sidan av fängelsepåföljden, visar att antalet ungdomar som togs in i anstalt år 1976 och även år 1977 var 15 (6 fängelse och 9 ungdomsfängelse), år 1978 16 (4 fängelse och 12 ungdomsfängelse) och år 1979 17 (14 fängelse och 3 ungdomsfängelse).

Socialberedningen (S 1980:07), som enligt sina direktiv har bl. a. att utvärdera den nya socialtjänstlagstiftningen, ägnar f. n. i sitt arbete särskild uppmärksamhet åt gränsdragningen mellan kriminalvård och vård inom socialtjänsten såvitt gäller ungdomar; beredningen överväger därvid möjligheterna att – utöver vad som redan gäller – begränsa användningen av fängelsepåföljden för ungdomar under 18 år. Beredningen avser att lämna ett betänkande med förslag i bl. a. dessa frågor under sommaren 1984.

Såsom utskottet tidigare framhållit i olika sammanhang bör understrykas vikten av att så långt det är möjligt minska användningen av frihetsstraff. Detta gäller med särskild styrka i fråga om ungdomar. Utskottet kan således i princip dela den grundinställning i huvudsaken som motionären har.

Utskottet ser också med oro på den utveckling som de statistiska uppgifterna över antalet ungdomar som tas in i kriminalvårdsanstalt ger uttryck för. Även om tillgängligt underlag är alltför begränsat för att tillåta några säkra slutsatser beträffande brottsutvecklingen och utvecklingen i fråga om användningen av frihetsstraff för ungdomar kan det ändå konstateras att antalet intagna ungdomar tycks öka år från år. Med hänsyn till att hithörande frågor f. n. övervägs av socialberedningen och eftersom förhållandena sålunda kommer att belysas och övervägas i ett betänkande som kommer att läggas fram inom kort, anser utskottet dock att riksdagen inte behöver vidta någon åtgärd med anledning av motionen. Med dessa uttalanden avstyrker utskottet bifall till motion 328.

Samhällstjänst

I motionerna 893 och 1351 förespråkas att samhällstjänst införs som en ny påföljd.

Med samhällstjänst brukar avses en självständig påföljd som kan innebära att den dömde är skyldig att under viss tid varje vecka uppehålla sig i en institution och där delta i olika slag av samhällsnyttigt arbete och andra aktiviteter. Samhällstjänst kan också bestå i att den dömde på sin fritid utför samhällsnyttigt arbete ett visst antal timmar. Arbetet kan utgöras av t. ex. biträde vid naturvårdsprojekt, reparation av leksaker åt barnstugor och uppförande av lekplatser.

Frågan om att finna alternativ till fängelsestraffet omfattas av det uppdrag som frivårdskommittén (Ju 1979:05) har. Kommittén, vars arbete skall ses som ett led i strävandena att minska användningen av frihetsberövande påföljder, har enligt sina direktiv (kommittéberättelsen 1980 del II s. 50) sålunda i uppdrag att pröva förutsättningarna att med brottsbalkens påföljdssystem införliva en eller flera brottspåföljder som kan utgöra alternativ till frihetsstraff. Som exempel på sådana nämns i direktiven nattfängelse, veckoslutsfängelse, samhällstjänst och kontraktsvård. Frivårdskommittén beräknas avsluta sitt arbete under år 1984.

I linje med vad som sägs i motionerna anser utskottet det viktigt att finna

verkningsfulla alternativ till frihetsstraffet, och såsom utskottet tidigare har anfört torde en önskvärd minskning av användningen av frihetsstraffet inte kunna komma till stånd förrän det inom påföljdssystemet finns att tillgå alternativ som bättre än de nuvarande tillgodoser de kriminalpolitiska behoven (JuU 1980/81:4 och 1981/82:36). Med hänsyn till det arbete i denna riktning som pågår och som inom kort är avslutat finns det emellertid enligt utskottets mening inte anledning till någon åtgärd från riksdagens sida med anledning av motionerna. Utskottet avstyrker därför bifall till motionerna 893 och 1351 i nu behandlade delar.

Villkorlig frigivning m. m.

I motion 485 begärs att institutet villkorlig frigivning avskaffas och i motion 1522 hemställs att den obligatoriska villkorliga frigivningen upphävs. I motion 1351 begärs att man skall se över vilka effekter reformen förra året beträffande den villkorliga frigivningen haft; översynen bör ta sikte på tillämpningen, domstolarnas straffmätning och behandlingsresultaten inom kriminalvården.

Riksdagen beslutade förra året ändringar i reglerna om villkorlig frigivning och i samband därmed ändringar i vissa andra regler beträffande påföljdssystemet och kriminalvårdens organisation. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 1983 (prop. 1982/83:85, JuU 26, rskr 241, SFS 1983:240-248).

Beträffande institutet villkorlig frigivning innebär de nya reglerna i huvudsak följande. Den som har en strafftid som understiger två år skall i princip alltid friges villkorligt när halva tiden har avtjänats. Minst två månader måste dock alltid ha avtjänats. Beträffande villkorlig frigivning från längre straff har tidigare ordning behållits i allt väsentligt oförändrad. Om någon har dömts till fängelse i lägst två år för särskilt allvarlig brottslighet som har riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa och påtaglig risk bedöms föreligga för att han efter frigivningen fortsätter brottslighet av samma slag, får han sålunda inte villkorligt friges förrän två tredjedelar av den i domen bestämda strafftiden har avtjänats. För dem som har dömts till fängelse i lägst två år för annan brottslighet än nu sagts sker villkorlig frigivning efter halva tiden. Frågan om villkorlig frigivning av dem som har dömts till fängelse i lägst två år prövas alltid av kriminalvårdsnämnden.

Vid sin behandling av regeringens förslag till ändringar av reglerna om villkorlig frigivning pekade utskottet på vad utskottet uttalade våren 1982 i samband med ett då aktuellt förslag om en sänkning från tre till två månader av den tid som minst skall ha avtjänats i kriminalvårdsanstalt innan villkorlig frigivning får ske. Utskottet uttalade då (JuU 1981/82:51 s. 6) att förslaget stod i god överensstämmelse med den allmänt erkända inriktningen för kriminalpolitiken som innebär att man av hänsyn till frihetsstraffens skadeverkningar för de dömda i stor utsträckning bör sträva efter att inte bara

minska antalet frihetsberövanden utan också avkorta längden av de frihetsberövanden som ändå måste göras.

I det nyss nämnda ärendet förra året uttalade utskottet (JuU 1982/83:26 s. 35) att det anförda alltjämt ägde giltighet, och detta ledde enligt utskottets mening till att man – utan att avvakta pågående översyn av straffskalorna och det kriminalpolitiska reformarbetet i övrigt – borde överväga att inom ramen för systemet med villkorlig frigivning gå längre på den inslagna vägen. Härvidlag borde uppmärksammas att fängelsestraffet i första hand är motiverat av allmänpreventiva skäl och att därför frågan om rättslig likabehandling, förutsägbarhet och rättssäkerhet träder i förgrunden. Och från dessa synpunkter hade enligt utskottets mening institutet villkorlig frigivning i dess dåvarande utformning vissa svagheter. – Det sagda talade enligt utskottets mening starkt för att den villkorliga frigivningen borde tillämpas i princip obligatoriskt samtidigt som tiden för anstaltsvistelsen borde göras kortare än vad som då var fallet. Häremot kunde visserligen resas invändningar om att de egentliga rättsverkningarna av en straffdom kommer att skilja sig från vad domen enligt sin lydelse går ut på, vilket i sin tur kan få återverkningar på längden av de fängelsestraff som döms ut. Utskottet kunde för sin del dock inte finna att regeringsförslaget i dessa hänseenden innebar någon mer genomgripande förändring i förhållande till dåvarande ordning; reglerna om villkorlig frigivning tillämpades redan på ett sätt som låg en obligatorisk reglering mycket nära, och det var ingen principiell nyhet att den faktiska verkställighetstiden skiljer sig från vad som föreskrivits i domen. – Utskottet uttalade att det anförda innebar att utskottet, som fäste särskilt avseende vid den ökade rättsliga likabehandling och förutsägbarhet som reformen medförde, godtog regeringsförslagen rörande villkorlig frigivning.

Beträffande frågan om regeringsförslagets effekter på domstolarnas straffmätning pekade utskottet på att samma fråga diskuterats i samband med den år 1982 beslutade ändringen rörande den villkorliga frigivningen och att utskottet därvid inte ansåg att det fanns anledning att befara att lagändringen skulle påverka domstolarnas straffmätningspraxis. Utskottet hade samma uppfattning beträffande lagstiftningsärendet år 1983. I sammanhanget uttalade utskottet i anslutning till ett motionsyrkande av i huvudsak samma innebörd som yrkandet i motion 1522 att man i det fortsatta kriminalpolitiska reformarbetet givetvis måste beakta verkningarna av reformen. Någon särskild åtgärd från riksdagens sida i detta hänseende var enligt utskottets uppfattning inte påkallad.

Av betydelse i sammanhanget är att brottsförebyggande rådet fått i uppdrag att göra en närmare utredning om tillämpningen och effekten av de nya reglerna när det gäller långtidsdömda som begått grova brott mot liv eller hälsa.

Enligt utskottets mening saknas det anledning att göra någon annan bedömning i fråga om reglerna om villkorlig frigivning än den utskottet

gjorde förra året. Utskottet avstyrker därför bifall till motion 485 samt motionerna 1351 och 1522 i nu behandlade delar.

I motion 1522 anförs att påföljdssystemet i framtiden måste bygga på ett allmänpreventivt synsätt; enligt motionärerna har behandlingstanken i kriminalvården i dessa avseenden inte varit framgångsrik.

Utskottet behandlade förra året motionsförslag av i huvudsak samma innebörd som det i motion 1522 (JuU 1982/83:30 s. 7 f). Utskottet pekade därvid på att påföljdssystemet var föremål för överväganden inom kommittéväsendet. Det pågående reformarbetet hade föregåtts av diskussioner huruvida den behandlingstanke som till en del legat bakom brottsbalkens påföljdssystem är rationellt motiverad. Enligt utskottet hade det satts i fråga om inte straffet i princip uteslutande borde bestämmas med utgångspunkt i brottets svårhet. Statsmakterna kunde enligt utskottets mening dittills inte anses ha tagit någon bestämd ståndpunkt till dessa frågor i hela deras vidd.

Utskottet pekade i sammanhanget på förmögenhetsbrottsutredningens (Ju 1976:04), fängelsestraffkommitténs (Ju 1979:04) och frivårdskommitténs (Ju 1979:05) arbete. Om dessa utredningars arbete kan här nämnas följande.

Förmögenhetsbrottsutredningen har haft i uppdrag att göra en förutsättningslös prövning av frågan om straffvärdegränser och straffbarhetsgrader när det gäller förmögenhetsbrotten. Utredningen lade i september 1983 fram betänkandet (SOU 1983:50) Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott. Kommittén, vars betänkande f. n. remissbehandlas, har därmed avslutat sitt arbete.

Fängelsestraffkommittén har till uppgift bl. a. att göra en allmän översyn av straffskalorna. Översynen skall enligt direktiven ta sikte på frågan om straffskalorna är anpassade till de värderingar som råder i dagens samhälle. Härvid bör i första hand de straffbestämmelser som i praktiken leder till de flesta frihetsstraffen tas upp till bedömande. De bestämmelser som omfattas av förmögenhetsbrottsutredningens uppdrag bör i princip inte omfattas av översynen. I direktiven framhålls i sammanhanget att insatserna i kampen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten kan behöva stödjas av ändringar i de straffvärden som kommer till uttryck i brottsbalken och andra författningar. Denna fråga bör enligt direktiven uppmärksammas särskilt av kommittén.

Fängelsestraffkommittén beräknas avsluta sitt arbete under år 1985.

Frivårdskommittén har i uppdrag att pröva frågan om den framtida utformningen av kriminalvård i frihet och om alternativ till frihetsstraff. Som tidigare har nämnts skall kommitténs arbete ses som ett led i strävandena att minska användningen av frihetsberövande påföljder. Utredningen bör enligt sina direktiv dels undersöka möjligheterna att effektivisera frivården inom ramen för det nuvarande påföljdssystemet, dels – som tidigare har nämnts – pröva förutsättningarna för att med detta system införliva en eller flera brottspåföljder som kan utgöra alternativ till frihetsstraff. Frivårdskomit-

tén har lagt fram förslag om frivårdspåföljder (SOU 1981:90) som legat till grund för de ändringar beträffande kriminalvård i frihet som genomfördes förra året. Av kommitténs arbete återstår frågor om nya alternativ till frihetsstraff. Som tidigare har nämnts beräknas kommittén avsluta sitt arbete år 1984.

Som utskottet uttalade förra året pågår det sålunda f. n. ett omfattande arbete som syftar till att ändra påföljdssystemet på ett förhållandevis ingripande sätt. Arbetet tar sikte på bl. a. en allmän översyn av straffskalorna. Vidare remissbehandlas f. n. förslag som rör utformningen av en central del av den straffrättsliga regleringen, nämligen lagstiftningen om förmögenhetsbrott. De överväganden som sker omfattar, som utskottet uttalade förra året, den fråga som aktualiseras i den nu behandlade motionen. Mot denna bakgrund är det inte påkallat att riksdagen vidtar någon åtgärd med anledning av motionen. Utskottet avstyrker därför bifall till motion 1522 i här behandlad del.

Intagnas sociala bakgrund

I motion 1522 anförts att mycket talar för att kriminalvårdsklientelet är en socialt handikappad grupp. Motionärerna begär därför en undersökning av de intagnas sociala bakgrund.

Inom kriminalvårdsverket sker kontinuerligt forskning och utvecklingsarbete i fråga om problemen inom kriminalvården. Arbetet sker på många olika sätt. Varje år undersöks exempelvis arbets- och bostadsförhållandena m. m. bland villkorligt frigivna och övriga klienter inom frivården. När det gäller de intagnas sociala bakgrund har man hittills gjort vissa undersökningar som visar bl. a. de läs- och skrivsvårigheter som förekommer bland de intagna. Vidare kan nämnas att man inom Göteborgsregionen nyligen gjort en undersökning av de sociala handikappen bland de intagna som funnits på kriminalvårdsanstalterna en viss dag på året.

Man överväger inom kriminalvårdsverket fortlöpande i vilken utsträckning man kan utnyttja den information om de intagna som redan finns tillgänglig och hur man lämpligen bör gå vidare med nya undersökningar på området. En stor del av forsknings- och utvecklingsarbetet inom kriminalvården inriktas f. n. på olika aspekter av narkotikamissbruket. Bl. a. har införts ett rapporteringssystem beträffande missbrukarna bland nyintagna som gör det möjligt att studera deras personliga och sociala bakgrund.

Samma frågor har också ägnats och ägnas uppmärksamhet inom brottsförebyggande rådets forsknings- och utredningsenheter.

Med hänsyn till det beskrivna arbetet anser utskottet att några särskilda åtgärder från riksdagens sida med anledning av motionen inte är påkallade. Utskottet avstyrker därför bifall till motion 1522 i här behandlad del.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *förvaltning av fastigheter*
att riksdagen godkänner den i propositionen beräknade driftstaten,
2. beträffande *medelsberäkningen*
att riksdagen med avslag på motion 1983/84:1351 i denna del (yrkande 11) och med bifall till regeringens förslag till *Kriminalvårdsanstalterna* för budgetåret 1984/85 anvisar ett förslagsanslag av 1 335 335 000 kr.,
3. beträffande *mindre anstaltsavdelningar*
att riksdagen avslår motion 1983/84:1153,
4. beträffande *kostnader för arbetsdriften m. m.*
att riksdagen lägger förslag 1983/84:12 till handlingarna,
5. beträffande *behandling av män som dömts för våldtäkt m. m.*
att riksdagen avslår motion 1983/84:486 och motion 1983/84:2177,
6. beträffande *fängelsestraff för ungdomar*
att riksdagen avslår motion 1983/84:328,
7. beträffande *samhällstjänst*
att riksdagen avslår motion 1983/84:893 i denna del (yrkande 6) och motion 1983/84:1351 i denna del (yrkande 9),
8. beträffande *villkorlig frigivning*
att riksdagen avslår motion 1983/84:485, motion 1983/84:1351 i denna del (yrkande 12) och motion 1983/84:1522 i denna del (yrkande 6),
9. beträffande *allmänprevention*
att riksdagen avslår motion 1983/84:1522 i denna del (yrkande 5),
10. beträffande *intagnas sociala bakgrund*
att riksdagen avslår motion 1983/84:1522 i denna del (yrkande 7).

3. **Frivården.** Regeringen har under punkt E 3 (s. 86–88) föreslagit riksdagen att till Frivården för budgetåret 1984/85 anvisa ett förslagsanslag av 200 166 000 kr.

Budgetförslaget under denna punkt innebär en ökning av anslaget med drygt 5,7 milj. kr. i förhållande till innevarande budgetår.

I propositionen upplyses att antalet klienter inom frivården har minskat sedan reformen avseende villkorlig frigivning och kriminalvård i frihet trädde i kraft den 1 juli 1983 (prop. 1982/83:85, JuU 26, SFS 1983:240 ff). Den period som minskningen avser sträcker sig till den 31 oktober 1983. Med hänsyn till de svårigheter som f. n. föreligger när det gäller att bedöma den fortsatta klientutvecklingen har anslaget inte beräknats enligt huvudalternativet. Av samma skäl föreslås att 1 milj. kr. av de beräknade lönemedlen ställs till regeringens disposition.

Utskottet har inte någon erinran mot regeringens förslag till medelsanvisning.

Utskottet hemställer

att riksdagen till *Frivården* för budgetåret 1984/85 anvisar ett förslagsanslag av 200 166 000 kr.

4. Maskin- och verktygsutrustning m. m. Utskottet tillstyrker regeringens förslag under punkt E 4 (s. 88) och hemställer

att riksdagen till *Maskin- och verktygsutrustning m. m.* för budgetåret 1984/85 anvisar ett reservationsanslag av 26 900 000 kr.

5. Engångsanskaffning av inventarier m. m. Utskottet tillstyrker regeringens förslag under punkt E 5 (s. 88 och 89) och hemställer

att riksdagen till *Engångsanskaffning av inventarier m. m.* för budgetåret 1984/85 anvisar ett reservationsanslag av 28 300 000 kr.

6. Utbildning av personal m. fl. Regeringen har under punkt E 6 (s. 89) föreslagit riksdagen att till Utbildning av personal m. fl. för budgetåret 1984/85 anvisa ett reservationsanslag av 12 151 000 kr.

Budgetförslaget under denna punkt innebär en ökning av anslaget med nära 800 000 kr. i förhållande till innevarande budgetår.

Med anledning av kriminalvårdsstyrelsens begäran om medel för utbildning av personal i narkotikafrågor förklarar departementschefen att medel för olika narkotikabekämpande projekt beräknas – i likhet med vad som skett för innevarande budgetår – under anslaget A 2. Justitiedepartementet.

Utskottet godtar regeringens förslag till medelsberäkning under förevarande punkt. Till den av kriminalvårdsstyrelsen i dess anslagsframställning och numera även av narkotikakommissionen aktualiserade frågan om att tillföra resurser för utbildning av personal för att intensifiera narkotikabekämpningen återkommer utskottet i samband med utskottets beredning av anslagsförslaget under punkt A 2.

Utskottet hemställer

att riksdagen till *Utbildning av personal m. fl.* för budgetåret 1984/85 anvisar ett reservationsanslag av 12 151 000 kr.

7. Byggnadsarbeten för kriminalvården. Regeringen har under punkt E 7 (s. 89–93) föreslagit riksdagen att dels bemyndiga regeringen att besluta om byggnadsarbeten för kriminalvården inom de kostnadsramar som har förordats i propositionen, dels bemyndiga regeringen att fastställa tillgångsvärden i enlighet med vad som har anförts i propositionen, dels till Byggnadsarbeten för kriminalvården för budgetåret 1984/85 anvisa ett reservationsanslag av 23 660 000 kr.

Motioner

I motion 1983/84:1147 av Gunnar Björk i Gävle (c) och Gunnel Jonäng (c) hemställs att riksdagen beslutar anslå medel för byggande av ny lokalanstalt i Gävle kommun (yrkande 1) samt att riksdagen hos regeringen anhåller att projektering påbörjas för ny lokalanstalt i Hudiksvalls kommun (yrkande 2).

I motion 1983/84:1517 av Lars-Åke Larsson m. fl. (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en snar nybyggnad av en kriminalvårdsanstalt i Vänersborg.

I motion 1983/84:1520 av Bruno Poromaa m. fl. (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om byggande av en kriminalvårdsanstalt i Kiruna.

I motion 1983/84:2183 av Hans Nyhage (m) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts beträffande projekteringsarbetet med en ny kriminalvårdsanstalt i Vänersborg.

Utskottet

Riktlinjer i fråga om utformningen av kriminalvårdens anstalter antogs genom 1973 års kriminalvårdsreform. Riksdagen har därefter vid behandlingen av 1980 års budgetproposition godkänt en principplan för förändringar i lokalanstaltsorganisationen (prop. 1979/80:100 bil. 5 s. 68-72, JuU 34 s. 1-4, rskr 282). Planen innebär att nya lokalanstalter uppförs i områden som f. n. har brist på lokalanstaltsplatser. Vidare förutsätts i planen att ett antal anstalter från 1800-talet samt vissa andra anstalter som är i mycket dåligt skick byts ut.

År 1982 godkände riksdagen en plan för ett successivt inrättande av mindre bostadsavdelningar vid riksanstalterna Tidaholm, Hall och Norrtälje (prop. 1981/82:141, JuU 49 och 60, rskr 361).

Regeringens förslag under förevarande anslag innebär bl. a. att kostnadsramar beräknas för nya lokalanstalter i Härnösand (29 milj. kr.), Nyköping (30 milj. kr.) och Ystad (31,3 milj. kr.) samt för tidigare lagda byggnadsobjekt vid kriminalvårdsanstalterna Haparanda, Hinseberg, Härnösand, Kumla, Majorshagen, Mäshult, Norrköping, Singeshult och Tillberga (sammanlagt 40,8 milj. kr.) Vidare beräknas en kostnadsram om 14,6 milj. kr. för en ny bostadspaviljong vid Hallanstalten.

I motionerna 1147, 1517, 1520 och 2183 begärs att riksdagen skall uttala sig för byggande av anstalter i Gävle, Hudiksvall, Kiruna och Vänersborg.

Med anledning av motionsyrkandena vill utskottet erinra om att beläggningsutvecklingen, som berörts i det föregående, medfört att lokalanstaltsbyggandet har måst intensifieras och att gamla anstalter inte har kunnat läggas ned i enlighet med 1980 års principplan. F. ö. vill utskottet endast hänvisa till att frågorna om uppförande av kriminalvårdsanstalter i de angivna orterna är aktualiserade inom regeringskansliet. I budgetpropositio-

nen anger departementschefen att anstalten i Gävle bör utföras så snart tidigareläggning av statliga byggnadsprojekt behövs i regionen. Han anger också att anstalter planeras i Vänersborg och Hudiksvall.

Vad nu sagts gäller emellertid även för andra orter, och utskottet kan inte – utöver vad regeringens prioritering innebär – förorda byggande av kriminalvårdsanstalter i vissa orter framför andra. Med dessa uttalanden avstyrker utskottet bifall till motionerna.

Utskottet har inte något att erinra mot regeringens begäran om bemyndigande att besluta om byggnadsarbeten för kriminalvården och att fastställa tillgångsvärden, och utskottet godtar regeringens medelsberäkning.

Utskottet hemställer

1. beträffande *kostnadsramar*
att riksdagen bemyndigar regeringen att besluta om byggnadsarbeten för kriminalvården inom de kostnadsramar som har förordats i propositionen,
2. beträffande *tillgångsvärden*
att riksdagen bemyndigar regeringen att fastställa tillgångsvärden i enlighet med vad som har anförts i propositionen,
3. beträffande *medelsberäkningen*
att riksdagen till *Byggnadsarbeten för kriminalvården* för budgetåret 1984/85 anvisar ett reservationsanslag av 23 600 000 kr.,
4. beträffande *byggande av kriminalvårdsanstalt i Gävle*
att riksdagen avslår motion 1983/84:1147 i denna del (yrkande 1),
5. beträffande *byggande av kriminalvårdsanstalt i Hudiksvall*
att riksdagen avslår motion 1983/84:1147 i denna del (yrkande 2),
6. beträffande *byggande av kriminalvårdsanstalt i Vänersborg*
att riksdagen avslår motionerna 1983/84:1517 och 1983/84:2183,
7. beträffande *byggande av kriminalvårdsanstalt i Kiruna*
att riksdagen avslår motion 1983/84:1520.

Stockholm den 20 mars 1984

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Karin Söder (c), Arne Nygren (s), Helge Klöver (s), Arne Svensson (m), Gunilla André (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Ulla-Britt Åbark (s), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp), Lars-Erik Lövdén (s), Hans Göran Franck (s) och Inger Wickzén (m).

Reservationer

1. Medelsberäkningen (punkt 2, mom. 2)

Karin Söder (c) och Gunilla André (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Vid ställningstagande" och slutar med "berörd del" bort ha följande lydelse:

Såsom riksdagen tidigare har lagt fast måste kampen mot narkotikamissbruket föras inom alla samhällsområden. Härvidlag är enligt utskottets mening inte minst insatserna på kriminalvårdens område av stor betydelse. De värdefulla ansträngningar som görs för att bemästra narkotikasituationen vid anstalterna får emellertid inte motverkas av brist på resurser.

Som framgår av redovisningen i det föregående har kriminalvårdsstyrelsen i sin anslagsframställning begärt medel för ökade insatser mot narkotikaproblemen inom kriminalvården. Också narkotikakommissionen har föreslagit vissa resursförstärkningar på området för nästa budgetår. I enlighet med vad som föreslås i motion 1351 anser utskottet att kriminalvården bör tillföras de resurser som kriminalvårdsstyrelsen har begärt för insatser mot narkotikan för nästa budgetår.

I budgetpropositionen har medel för olika narkotikabekämpande projekt beräknats under anslaget till justitiedepartementet. Avsikten är enligt vad som upplyses i budgetpropositionen att den närmare fördelningen av det föreslagna beloppet på 15 milj. kr. skall ske senare genom beslut i regleringsbrev. Enligt utskottets mening bör i linje med principerna för riksdagens budgetreglering medelsanvisning ske under det anslag där medlen skall användas. I konsekvens härmed anser utskottet alltså att det i motion 1351 framställda yrkandet om ökad medelsanvisning under förevarande anslag bör vinna riksdagens bifall. En motsvarande minskning får senare beslutas beträffande anslaget under A 2.

dels att den del av utskottets yttrande på s. 7 som börjar med "Utskottet godtar" och slutar med "av fastigheter" bort ha följande lydelse:

Utskottet godtar med den i det föregående förordade ändringen regeringens förslag till medelsberäkning i övrigt. Utskottet har inte någon erinran mot den av departementschefen beräknade driftstaten för förvaltning av fastigheter.

dels att utskottets hemställan under moment 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande medelsberäkningen

att riksdagen med anledning av regeringens förslag och med bifall till motion 1983/84:1351 i denna del (yrkande 11) till *Kriminalvårdsanstalterna* för budgetåret 1984/85 anvisar ett förslagsanslag av 1 346 335 000 kr.

2. Villkorlig frigivning (punkt 2, mom. 8)

Karin Söder (c) och Gunilla André (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 15 med "Enligt utskottets" och slutar på s. 16 med "behandlade delar" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser det angeläget att det fortsatta kriminalpolitiska reformarbetet inriktas på en snabb översyn av straffskalorna så att bättre överensstämmelse nås mellan utmätt straff och det som i verkligheten avtjänas. Enligt utskottets mening bör man emellertid f. n. inte göra någon ändring i reglerna om villkorlig frigivning. Utskottet avstyrker därför bifall till motion 485 samt motion 1522 i nu behandlad del. Däremot hyser utskottet sympati för önskemålet i motion 1351 om en uppföljning av reformen. Uppgifter om de frigivningsärenden som handlagts hos kriminalvårdsnämnden tyder nämligen på att villkorlig frigivning enligt de nya reglerna skett i större utsträckning än som varit avsett. Och i det fortsatta reformarbetet är det enligt utskottets mening angeläget att få kännedom om huruvida reglerna påverkat domstolarnas straffmättingspraxis och vilka effekter reglerna haft på behandlingsresultaten inom kriminalvården. Utskottet anser därför i likhet med motionärerna att en översyn bör komma till stånd beträffande effekterna av de år 1983 beslutade ändringarna i reglerna om villkorlig frigivning vad gäller tillämpning, domstolarnas straffmätning och behandlingsresultat inom kriminalvården.

Vad utskottet nu med anledning av motion 1351 i här behandlad del anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 8 bort ha följande lydelse:

8. beträffande villkorlig frigivning

att riksdagen med anledning av motion 1983/84:1351 i denna del (yrkande 12) samt med avslag på motion 1983/84:485 och motion 1983/84:1522 i denna del (yrkande 6) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.

3. Villkorlig frigivning (punkt 2, mom. 8)

Bertil Lidgard (m), Arne Svensson (m), Sven Munke (m) och Inger Wickzén (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 15 med "Enligt utskottets" och slutar på s. 16 med "behandlade delar" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill framhålla att de år 1983 införda reglerna om obligatorisk villkorlig frigivning innebär en generell förkortning av frihetsstraffen som enligt utskottets uppfattning måste komma att gå ut över allmänpreventioen och samhällsskyddet. Ordningen med obligatorisk villkorlig frigivning

innebär också att de egentliga rättsverkningarna av en straffdom för den dömda kommer att väsentligt skilja sig från vad domen enligt sin lydelse går ut på. Som lagrådet uttalade i samband med att reglerna om obligatorisk villkorlig frigivning infördes kan man härigenom få intrycket av att domare och åklagare inte menar allvar med uttalanden som i sådan grad avviker från verkligheten. Detta är – med hänsyn till vikten av att allmänhetens tilltro till rättsväsendet upprätthålls – en oacceptabel verkan av ett sådant system med obligatorisk villkorlig frigivning som det gällande.

Mot denna bakgrund anser utskottet att reglerna om obligatorisk villkorlig frigivning bör avskaffas. Det bör ankomma på regeringen att för riksdagen lägga fram förslag till erforderliga författningsändringar.

Vad utskottet nu med anledning av motion 1983/84:485 och motion 1983/84:1522 i nu behandlad del anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Utskottets ställningstagande innebär att utskottet avstyrker bifall till motion 1983/84:1351 i här behandlad del.

dels att utskottets hemställan under moment 8 bort ha följande lydelse:

8. beträffande villkorlig frigivning

att riksdagen med anledning av motion 1983/84:485 och motion 1983/84:1522 i denna del (yrkande 6) samt med avslag på motion 1351 i denna del (yrkande 12) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.

4. Intagnas sociala bakgrund (punkt 2, mom. 10)

Bertil Lidgard (m), Arne Svensson (m), Sven Munke (m) och Inger Wickzén (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 17 som börjar med "Med hänsyn" och slutar med "behandlad del" bort ha följande lydelse:

Som anförs i motion 1522 talar mycket för att kriminalvårdsklientelet är en socialt handikappad grupp. Enligt utskottets mening finns det anledning att anta att de flesta ungdomar som under långvariga perioder dras in i kriminalitet saknar fostran och utbildning, inte har någon nära vuxenrelation osv. Det är sålunda angeläget att kriminalvårdspolitiken riktas in mot dessa gruppers sociala handikapp. Med hänsyn härtill är det viktigt att få klarlagt vilken social bakgrund de intagna har. Det arbete som enligt den nyss lämnade redogörelsen pågår med sådana undersökningar är enligt utskottets mening inte tillräckligt för att tillgodose detta syfte. En särskild undersökning av de intagnas sociala bakgrund bör därför komma till stånd. Det bör ankomma på regeringen att bestämma formerna för arbetet.

Vad utskottet nu med anledning av motion 1983/84:1522 i denna del anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 10 bort ha följande lydelse:

10. beträffande *intagnas sociala bakgrund*

att riksdagen med anledning av motion 1983/84:1522 i denna del (yrkande 7) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänsende.

Särskilda yttranden

1. Fängelsestraff för ungdomar

Karin Söder (c), Gunilla André (c) och Hans Petersson i Röstånga (fp) anför:

I likhet med utskottet anser vi det mycket oroande med det relativt sett stora antalet ungdomar under 18 år som sätts i fängelse. Vad dessa ungdomar behöver är vård och rehabilitering, vilket ett fängelsestraff svårligen kan ge. Det är därför tillfredsställande att socialberedningen kan förväntas skyndsamt komma med förslag till andra lösningar än dem som i dag står till buds. Därvid bör självfallet uppmärksammas hur ansvarsfördelningen skall ske mellan olika myndigheter så att fängelse inte behöver tillgripas därför att ingen har vårdansvaret. Den minderåriges behov måste få fälla avgörandet.

2. Samhällstjänst

Karin Söder (c), Gunilla André (c) och Hans Petersson i Röstånga (fp) anför:

Vi har samma uppfattning som utskottet om vikten av att man i det pågående kriminalpolitiska reformarbetet söker verkningsfulla alternativ till frihetsstraffet. Vid de överväganden som sker inom ramen för detta arbete bör man beakta att samhällstjänst rätt utformad kan bli ett verkningsfullt sådant alternativ.

Som vi ser saken bör samhällstjänst som brottspåföljd innebära följande. Den dömden bor kvar i sin egen bostad och i förekommande fall tillsammans med sin familj. På sin fritid skall han utföra ett samhällsnyttigt arbete. Lön för arbetet skall inte utgå.

Genom att ha kvar bostads- och familjeanknytningen kan den dömden lättare behållas i eller återföras till samhällsgemenskapen, bl. a. därför att han får behålla kontakten med sin ordinarie studie- eller arbetsplats och därigenom får mindre ekonomiska och psykologiska problem såväl under verkställigheten som efteråt.

För en del dömda kanske det också skulle vara av stor fördel att få sona sitt brott utan att senare drabbas av den sociala belastning som ett avtjänat fängelsestraff kan utgöra.

Påföljden skulle befria den dömden från farliga kontakter i fängelse av typ "brottsutbildning" och narkotikamissbruk.

Straffet avdramatiseras och den dömden får hjälpa sig själv genom att hjälpa andra. Genom verkställigheten kan han också ges tillfälle att reglera ett skadestånd som han kan ha ådragit sig genom den brottsliga gärningen.

Samhällstjänsten kan ha ett pedagogiskt värde genom att den dömden tvingas följa de krav som är knutna till ett regelbundet arbete.

Den dömden får under straffverkställighetstiden komma i positiv kontakt med icke straffade människor, både övervakande personal och personer som hans arbete skall gagna.

Innehållsförteckning

Kriminalvårdsstyrelsen	1
Kriminalvårdsanstalterna	1
Riksdagens revisorers förslag	1
Motioner	1
Utskottet	2
Medelsberäkningen m. m.	2
Kostnader för arbetsdriften m. m.	7
Behandling av män som dömts för våldtäkt m. m.	9
Påföljdsfrågor m. m.	11
Inledning	11
Fängelsestraff för ungdomar under 18 år	11
Samhällstjänst	13
Villkorlig frigivning m. m.	14
Intagnas sociala bakgrund	17
Utskottets hemställan	18
Frivården	18
Maskin- och verktygsutrustning m. m.	19
Engångsanskäffning av inventarier m. m.	19
Utbildning av personal m. fl.	19
Byggnadsarbeten för kriminalvården	19
Motioner	20
Utskottet	20
Reservationer	22
1. Medelsberäkningen (pkt. 2, mom. 2) (c)	22
2. Villkorlig frigivning (pkt. 2, mom. 8) (c)	23
3. Villkorlig frigivning (pkt. 2, mom. 8) (m)	23
4. Intagnas sociala bakgrund (pkt. 2, mom. 10) (m)	24
Särskilda yttranden	25
1. Fängelsestraff för ungdomar (c, fp)	25
2. Samhällstjänst (c, fp)	25

