

Justitieutskottets betänkande

1980/81: 4

om vissa kriminalpolitiska frågor

Motioner

I motion 1979/80: 141 av Allan Ekström (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till dels ett nytt påföljdssystem, dels – i avvaktan härpå – ändring i reglerna om villkorlig frigivning och permission då fråga är om mycket allvarlig brottslighet.

I motionen anföras att en omprövning från grunden bör ske av det nuvarande påföljdssystemet. Reglerna om villkorlig frigivning och permission innebär enligt motionären att de straff som domstolarna dömer ut urholkas. Motionären nämner exempelvis att ett av domstol utmätt straff om sex år innebär en strafftid om tre eller fyra men praktiskt taget aldrig sex år. Särskilt anmärkningsvärt är enligt motionären att ett långt fängelsestraff, som är ett uttryck för samhällets ogillande, kan vara till fördel för den dömden vid bestämmande av tidpunkt för villkorlig frigivning. Det måste vidare enligt motionären vara ägnat att missleda allmänheten att en person regelmässigt inte behöver avtjäna hela det straff vartill han dömts. Enligt motionärens mening bör domstolarna återfå rätten att döma ut den fullständiga påföljden. Därmed skulle bl. a. den fördelen vinnas att den dömden själv klart inser vad påföljden innebär, något som kan vara förborgat i dag. I motionen framhålls i sammanhanget att frågan om hur de utdömda straffen verkställs naturligen påverkar förekomsten i landet av internationellt förgrenad eller utifrån organiserad brottslighet. Av betydelse är härvidlag enligt motionären inte bara bestämmelserna om villkorlig frigivning och de generösa permissionsreglerna, utan också t. ex. den allmänna standard som råder på anstalterna. Med tanke på den allvarliga internationella brottsligheten i landet anser motionären det från allmän synpunkt alldeles särskilt angeläget att skyndsamt ändra reglerna om villkorlig frigivning och permission eller tillämpningen av dessa då fråga är om allvarliga brott av den typ som narkotikabrott utgör.

I motion 1979/80: 799 av Marianne Karlsson (c) och Martin Olsson (c) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om prövning av möjligheterna att som påföljd för skadegörelse införa någon form av reparations-skyldighet.

Motionärerna anför till stöd för motionen att förstörelse och nedskräpning av olika slag tenderar att ständigt öka i Sverige, något som bl. a. förorsakar samhället stora kostnader. Olika åtgärder måste därför prövas för att komma till rätta med dessa problem. Upplysning och de sedvanliga

påföljderna för dessa former av skadegörelse är enligt motionärerna uppenbarligen inte tillräckligt för att motverka utvecklingen på området. Därför bör man, framhåller motionärerna, undersöka möjligheterna att begränsa skadegörelse genom att som påföljd införa någon form av "reparationsskyldighet", innebärande att den som t.ex. har förstört ett T-banesäte under en viss tid får arbeta med att reparera förstörda säten.

I motion 1979/80: 1113 av Margot Håkansson (fp) och Hans Petersson i Röstånga (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn och förslag till nya former av frihetsberövande påföljder.

Inledningsvis påpekas i motionen att försäljningen av tung narkotika under senare år har blivit allt större med de stora tragedier detta medför. Motionärerna anför vidare att personer som har dömts för grova narkotikabrott styr sin verksamhet även inifrån kriminalvårdsanstalterna; deras "hantlangare" får under besökstid order om vad som skall utföras och själva kan de använda sig av telefon, post och permissioner för att hålla sin brottsliga verksamhet i gång. Enligt motionärernas mening borde man försöka att separera påföljderna så att dessa anpassas efter de helt skilda krav som gäller för olika kategorier av brottslingar. De speciellt belastade brottslingarna borde enligt vad motionärerna föreslår, kunna skiljas från de övriga, antingen till skilda anstalter eller till avskild del av anstalten. Påföljden skulle också kunna ges en annan benämning, t.ex. "strängare fängelsestraff". Motionärerna anför att ett sådant särskilt straff skulle kräva en noggrann genomgång av alla inslag i verkställigheten, som t.ex. möjligheterna till permission, telefon, korrespondens, studier och besök. Syftet med de angivna åtgärderna skulle enligt motionärerna främst vara att skydda oskyldiga medborgare från att dras in i ett narkotikabruk, men åtgärderna skulle också innebära att narkotikalangare avskärmats från narkotikamarknaden så att de efter avtjänat straff kan komma ifrån sin hantering.

I motion 1979/80: 1117 av Wiggo Komstedt m. fl. (m) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen hos regeringen begär en skyndsam utredning samt förslag syftande till att förändra formerna för fängelsestraff för narkotikabrott så att den dömda i största möjliga utsträckning förhindras att få befattning med narkotika och/eller bedriva handel med narkotika (yrkande 2).

I motionen anförts att den vård som till fängelsestraff dömda narkotikamissbrukare behöver till stor del omintetgörs av att det förekommer narkotika på anstalterna. Motionärerna pekar härvidlag på att en betydande del av narkotikahandeln utövas via våra anstalter av intagna som är dömda för att ha ägnat sig åt narkotikahandel i yrkesmässiga former. Eftersom dessa personer ofta inte själva är narkotikamissbrukare, krävs för dem inte den vård som missbrukarna behöver. Dessa narkotikalangare måste enligt motionärernas mening i stället oskadliggöras för så lång tid som möjligt och

isolerats från omvärlden genom att placeras på säkra anstalter, där de inte kan fortsätta sin hantering. Motionärerna anför att det därför är angeläget att vara betydligt mera återhållsam än f. n. när det gäller att bevilja permissioner till personer dömda för narkotikabrott. Dessutom bör stark återhållsamhet iaktas med avkortning av straff för dem som har dömts för narkotikabrott.

I motion 1979/80: 1118 av Inger Lindquist m. fl. (m) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen hos regeringen begär en översyn av permissionsbestämmelserna, särskilt vad avser intagen med narkotikabrottslighet i domen (yrkande 3).

Motionärerna pekar bl. a. på att förekomsten av narkotika inom kriminalvårdens anstalter utgör ett stort problem både för de intagna och för personalen. Narkotikamissbrukare som har dömts för olika brott kan, framhåller motionärerna, underhålla eller tvingas underhålla sitt missbruk under anstaltsvistelsen, och många intagna som tidigare aldrig har använt narkotika blir missbrukare under vistelsen på anstalt. Insmuggling av narkotika till anstalterna är således enligt motionärerna i hög grad ägnad att störa och sabotera anstaltsvården. För att bemästra denna insmuggling måste olika åtgärder vidtas, och motionärerna föreslår i detta syfte bl. a. en skärpning av permissionsbestämmelserna för dem som har dömts för narkotikabrott. Sålunda bör det enligt motionärernas mening för att permission inte skall få beviljas räcka med att det föreligger *fara* för fortsatt brottslig verksamhet, och inte såsom f. n. föreskrivs, *påtaglig fara*.

I motion 1979/80: 1121 av Ivan Svanström m. fl. (c) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen beslutar att hos regeringen begära *dels* en översyn av bötesstraffet i syfte att möjliggöra ett vidgat tillämpningsområde (yrkande 5), *dels* förslag om alternativa påföljdsformer, i vissa fall kombinerade med nykterhetsvård (yrkande 6), *dels* att fängelsestraffkommittén ges tilläggsdirektiv att överväga striktare regler om vistelse utom anstalt, frigivningspermission och villkorlig frigivning, bl. a. i syfte att skapa bättre överensstämmelse mellan den av domstol utmätta och den reella strafftiden (yrkande 9).

I motionen erinras om att det reformarbete i olika påföljdsfrågor som f. n. pågår inte omfattar bötesstraffet. Enligt motionärernas mening bör bötesstraffet i ökad utsträckning användas för att helt eller delvis ersätta olika former av kriminalvård. Det är därför enligt motionärernas uppfattning nödvändigt att se över bötesstraffet som påföljdssystem: bl. a. bör frågan om användande av mycket höga bötesbelopp tas upp till prövning.

Motionärerna anför vidare att man i strävandena att minska användningen av frihetsstraff måste så långt det är möjligt skapa alternativa påföljdssystem kombinerade med bl. a. vårdinsatser av olika slag. Vid avslöjande av trafiknykterhetsbrott kan t. ex. omfattande alkoholmissbruk komma i dagen. Strävan att i sådana fall bereda den berörde adekvat vård måste

därvid enligt motionärernas mening komma i förgrunden, något som man borde ta hänsyn till i det framtida reformarbetet.

Motionärerna påpekar slutligen att reglerna om frigivningspermission, vistelse utom anstalt och villkorlig frigivning gör att det många gånger är svårt att förutse den verkliga strafftiden samt att osäkerheten härom medverkar till dåliga behandlingsresultat. Det bör i sammanhanget enligt motionärerna också beaktas att fängelsestraffet har väsentliga allmänpreventiva funktioner och att det därför kan skada förtroendet för rättsväsendet om den av domstolen utmätta strafftiden i betydande utsträckning modifieras genom olika administrativa beslut. Att, för att fingera stränghet vid straffmätning, använda strafftider som saknar reellt innehåll är därför enligt motionärernas mening inte lämpligt. Motionärerna betonar också att det finns stora risker att socialt belastade personer missgynnas om man använder ett system där den verkliga strafftiden bestäms genom en rad administrativa beslut. Mot bakgrund av det anförda anser motionärerna att fängelsestraffkommittén bör ges i uppdrag att bl.a. se över verkställighetsreglerna för frihetsstraff i syfte att minska skadeverkningarna för de dömda och för att öka förutsebarheten av den reella strafftiden.

Verkställighet av ådömt fängelsestraff

Inledning

Enligt brottsbalkens (BrB) påföljdssystem utgörs de frihetsberövande brottspåföljderna f.n. av fängelse och internering. Den i BrB tidigare upptagna tidsobestämda påföljden ungdomsfängelse avskaffades den 1 januari 1980 (SFS 1979:680). Påföljden internering, som också den innebär kriminalvård i anstalt under obestämd tid, föreslås i en nyligen beslutad remiss till lagrådet bli avskaffad den 1 juli 1981. De bestämmelser som berör interneringspåföljden behandlas inte i detta betänkande. I en likaledes nyligen beslutad remiss till lagrådet föreslås att minimitiden för fängelsestraff fr.o.m. den 1 april 1981 sänks från nuvarande en månad till 14 dagar.

Vid införandet av BrB:s påföljdssystem var en av huvudlinjerna att i möjlig mån söka begränsa användningen av frihetsstraff. Detsamma gäller de reformer beträffande påföljdssystemet som tid efter annan beslutats efter BrB:s tillkomst och vid vilka inriktningen även varit att avkorta längden på de frihetsberövanden som ändå måste göras. I sistnämnda hänseende är de i BrB intagna reglerna om villkorlig frigivning av särskild betydelse. Reglerna härom ändrades nyligen i samband med att ungdomsfängelsepåföljden avskaffades och ytterligare ändringar föreslås i lagrådsremissen om avskaffandet av interneringspåföljden.

För fängelsestraffets utformning har vidare 1974 års kriminalvårdsreform haft väsentlig betydelse. Reformen, som grundade sig på principbeslut av riksdagen (prop. 1973: 1, bil. 4 s. 76–164, JuU 1973: 15, rskr 1973: 152), innebär bl. a. att kriminalvården i anstalt redan från början skall inriktas på konkreta åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten, allt i den utsträckning det kan ske utan att kravet på samhällsskydd blir eftersatt. Reformen syftar också till en ökad integration mellan anstaltsvård och frivård. Ett nytt anstaltssystem har införts med riksanstalter och lokalanstalter av sluten eller öppen typ.

Kriminalvårdsreformen har kommit till uttryck i lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt. Ett betydelsefullt inslag i den nya lagen är att den för att motverka de skadliga följderna av fängelsestraffet och för att underlätta den dömdes anpassning i samhället medger att den dömda på olika sätt, bl. a. genom permission, kan få vistas utom anstalt under en del av verkställighetstiden.

Lagen ger också den dömda möjligheter att under anstaltstiden hålla kontakt med yttrevärlden genom brevväxling, besök och telefonsamtal. I lagen ges vidare regler om hur de intagna skall fördelas mellan öppna och slutna anstalter. Slutligen ges i lagen regler om placering i enrum av intagen (isolering) av bl. a. säkerhetsskäl. I en till innevarande riksmöte framlagd proposition (prop. 1980/81: 1) föreslås ändring i reglerna om isolering samt bestämmelser om placering på specialavdelning. Justitieutskottet har tillstyrkt bifall till propositionen (JuU 1980/81: 8).

I det följande skall under detta avsnitt lämnas en redogörelse för innehållet i reglerna om *villkorlig frigivning* och för pågående reformarbete på området. Vidare skall redogöras för vissa frågor rörande intagens *vistelse i och utom anstalt* och för det reformarbete som pågår på detta område.

Villkorlig frigivning

Gällande bestämmelser

De grundläggande bestämmelserna om villkorlig frigivning finns i 26 kap. 6–24 §§ BrB. Vissa regler finns också i 34 kap. BrB och i lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken.

Den som undergår fängelse på viss tid får friges villkorligt sedan två tredjedelar eller, om särskilda skäl föreligger, halva tiden har avtjänats. Frigivning får dock inte i något fall ske förrän verkställigheten har pågått i minst tre månader (före den 1 januari 1980 minst fyra månader).

Vid prövning av frågan om villkorlig frigivning skall särskilt beaktas verkningarna av fortsatt frihetsförlust för den dömda och förutsättningarna för hans anpassning i samhället med hänsyn till de förhållanden i vilka han kommer att försättas vid frigivningen. Frågan om villkorlig frigivning prövas av den lokala övervakningsnämnden om det ådömda fängelsestraffet inte överstiger ett år och i annat fall av den centrala kriminalvårdsnämnden.

Vid villkorlig frigivning skall för den frigivne fastställas en prøvotid av minst ett och högst tre år eller, om straffåterstoden överstiger tre år, högst fem år. Under prøvotiden skall den frigivne i regel stå under övervakning.

Övervakningsnämnd har möjlighet att förklara en villkorligt medgiven frihet eller del därav förverkad, om den frigivne har allvarligt misskött sig under prøvotiden. Sådan förklaring kan också ske genom beslut av domstol, när den frigivne döms för nytt brott begånget under prøvotiden.

Förarbeten m. m.

Som inledningsvis har sagts är ett syfte med reglerna om villkorlig frigivning att minska tiden för vistelse i fängelse. Reglerna har ändrats vid några tillfällen efter BrB:s tillkomst. De nuvarande principerna för villkorlig frigivning efter två tredjedelar resp. halva strafftiden infördes år 1965. I förarbetena till bestämmelserna uttalade chefen för justitiedepartementet (prop. 1965: 159 s. 27) att villkorlig frigivning bör ingå som ett regelmässigt led i behandlingen av den dömda och att det endast undantagsvis bör få förekomma att han helt vägras villkorlig frigivning. Departementschefen förordade att för villkorlig frigivning som huvudregel skall gälla att den dömda har avtjänat minst två tredjedelar av strafftiden men att sådan frigivning i begränsad omfattning skall kunna ske efter halva strafftiden. Sistnämnda möjlighet till villkorlig frigivning torde enligt departementschefen i första hand få betydelse i fråga om unga lagöverträdare och personer som undergår långvariga straff. Den borde dock inte gälla enbart för vissa kategorier av dömda utan stå öppen i alla fall där en tidig frigivning är starkt motiverad från resocialiseringssynpunkt.

I samband med att år 1972 vissa ändringar gjordes i narkotikastrafflagen (1968: 64) behandlades också frågan om bl. a. villkorlig frigivning av narkotikabrottslingar och andra lagöverträdare som varit inblandade i organiserad brottslighet av särskilt samhällsfarlig art. I propositionen (prop. 1972: 67 s. 32), varigenom riksdagen bereddes tillfälle att yttra sig i saken, anförde föredragande statsrådet att det är angeläget att möjligheterna till frigivning efter halva verkställighetstiden tillämpas med största återhållsamhet i fråga om lagöverträdare som undergår långvariga fängelsestraff för grov narkotikabrottslighet eller i övrigt för grova brott som utgör led i en yrkesmässigt eller på annat sätt i organiserade former bedriven kriminell verksamhet. Uttalandet angavs särskilt gälla lagöverträdare utan fast anknytning till Sverige. Justitiekommittén lämnade i sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1972: 14) uttalandena i propositionen utan erinran.

Enligt uttalanden i en proposition år 1973 vari föreslogs åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund skall de riktlinjer i fråga om villkorlig frigivning som nyss angetts gälla också i fråga om terrorister som dömts för brott i Sverige till frihetsberövande påföljd i minst två år (prop. 1973: 37 s. 27).

De nuvarande reglerna om vilka omständigheter som skall beaktas vid

prövningen av frågan om villkorlig frigivning infördes år 1974 i samband med att lagen om kriminalvård i anstalt beslutades. I propositionen (prop. 1974: 20 s. 103) anförde chefen för justitiedepartementet bl. a. att ändringen av reglerna inte torde ändra förutsättningarna för den särbehandling i frigivningshänseende som statsmakterna uttalat sig om beträffande grova narkotikabrottslingar och andra lagöverträdare som varit inblandade i organiserad brottslighet av särskilt samhällsfarlig art.

En redovisning av kriminalvårdsnämndens praxis rörande villkorlig frigivning lämnas i den nyligen beslutade lagrådsremissen rörande interneringspåföljdens avskaffande. Nämndens praxis innebär att intagna med långa straff i regel erhåller villkorlig frigivning innan två tredjedelar av strafftiden har avtjänats i anstalt (halvtidsfrigivning). Med långa strafftider avses i detta sammanhang i princip strafftider på två år och sex månader eller mera. För det unga klientelet, dvs. intagna som inte fyllt 23 år vid tiden för brottets begående, anses redan en strafftid på ett år och sex månader eller mera som lång. Samma princip tillämpas också i allmänhet för fängelsedömda i femtioårsåldern eller äldre. I fråga om dömda med strafftider strax under dem som normalt föranleder halvtidsfrigivning tillämpar nämnden en praxis som syftar till att hindra orättvisor i förhållande till de halvtidsfrigivna.

Enligt redovisningen i propositionen tillämpas inte denna praxis beträffande intagna som har dömts till fängelse lägst två år för grov narkotikabrottslighet eller i övrigt för grova brott som utgör led i yrkesmässigt bedriven kriminell verksamhet, ofta med internationell anknytning. Enligt de riktlinjer som statsmakterna angett iakttar kriminalvårdsnämnden största möjliga återhållsamhet vid halvtidsfrigivning av personer som tillhör nu beskrivna klientel. Det gäller här, förutom sådana som har dömts för grov narkotikabrottslighet, bl. a. personer med anknytning till internationella ligor som ägnar sig åt bl. a. växelbedrägerier, pålsstöld eller bankrån.

Aktuella lagstiftningsärenden

I den nyss omnämnda lagrådsremissen om interneringspåföljdens avskaffande föreslås vissa ändringar i reglerna om villkorlig frigivning samt en straffskärpningsregel för vissa särskilt allvarliga återfallssituationer. Förslagen, som kan ses som en direkt följd av att interneringspåföljden föreslås avskaffad, syftar enligt vad som uttalas i remissen bl. a. till att tillgodose intresset av samhällsskydd mot särskilt den grova vålds- och narkotikabrottsligheten.

Förslaget rörande villkorlig frigivning gäller en ändring i reglerna om vilka omständigheter som skall beaktas vid prövningen av frågan om sådan frigivning. Avtjänar den dömda fängelsestraff för särskilt allvarlig brottslighet som har riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa, skall sålunda enligt förslaget vid prövningen alltid beaktas om det finns påtaglig risk för att han efter frigivningen fortsätter brottslig verksamhet av samma slag.

Den föreslagna ändringen innebär alltså att risken för återfall i viss särskilt allvarlig brottslighet införs som en ny förutsättning för särbehandling i frigivningshänseende. Den återhållsamhet med halvtidsfrigivning som kriminalvårdsnämnden hittills har tillämpat skall sálunda enligt lagrådsremissen i fortsättningen främst avse det klientel som avtjänar fängelsestraff för sådan brottslighet som t. ex. mord, dráp, våldtäkt, grovt rån, mordbrand, grov narkotikabrottslighet och terroristbrott. För bl. a. intagna som har gjort sig skyldiga till grova våldsbrott innebär förslaget att prövningen av frigivningsfrågor kommer att präglas av en större återhållsamhet än f. n.

I fråga om dem som har dömts för grova narkotikabrott uttalas i remissen att förslaget kan komma att medföra att halvtidsfrigivning blir något vanligare än f. n. beträffande vissa intagna, nämligen huvudsakligen yngre lagöverträdare med dokumenterat god prognos. I sammanhanget betonas dock att avsikten inte är att ändringen skall innebära någon generell strafflindring i förhållande till vad som nu gäller. Bl. a. för att markera detta föreslås i lagrådsremissen en särskild straffskärpningsregel för vissa allvarliga brott. I samma syfte föreslås också bl. a. en höjning av straffminimum för grovt narkotikabrott och grov varusmuggling avseende narkotika.

Enligt vad som uttalas i remissen innebär de aktuella ändringsförslagen att underlag skapas för en ordning som innebär att bedömningen av strafftiden till den del den uteslutande grundar sig på det begångna brottets svårhet sker genom domstolens försorg.

En på lagrådsremissen grundad proposition avses bli förelagd riksdagen innevarande höst.

Pågående reformarbete

Inledningsvis skall här nämnas att frågan om straffvärdegränser och straffbarhetsgrader vad gäller förmögenhetsbrotten är föremål för en förutslättningslös prövning av *förmögenhetsbrottsutredningen* (Ju 1976: 04).

En inom brottsförebyggande rådet (BRÅ) tillsatt arbetsgrupp rörande kriminalpolitik lämnade i slutet av år 1977 en rapport med översyn av straffsystemet (BRÅ-rapport 1977: 7) Nytt straffsystem. Idéer och förslag. Med utgångspunkt i bl. a. olika straffrättsliga teorier, kriminalpolitisk forskning och erfarenheter från tillämpningen av nuvarande påföljdssystem ges i rapporten ett brett underlag för en allmän debatt om hur vårt påföljdssystem bör vara utformat. I rapporten presenteras en rad förslag till reformer, bl. a. vad gäller tillämpningen av frihetsstraff och villkorlig frigivning. I rapporten förordas också en mera allmän översyn av straffskalorna, och vidare tas upp frågan om införande av allmänna regler för påföljdsväl och straffmätning. Rapporten, som har remissbehandlats, har legat till grund för efterföljande reformarbete på vissa av de områden som behandlades i rapporten.

Frågan om fängelsestraffets utformning m. m. är f. n. föremål för en

samlad översyn av *fängelsestraffkommittén* (Ju 1979:04). Vägledande för utredningsarbetet är enligt direktiven (kommittéberättelsen 1980 del II s. 37) att användningen av frihetsberövande påföljder bör minskas och längden på de frihetsberövanden som ändå förekommer förkortas. Bland de frågor som kommittén enligt direktiven bör överväga kan här nämnas sänkning av minimitiden för fängelsestraff, nya regler om villkorlig frigivning, ändring av straffskalorna, införande av allmänna regler om påföljdsval och straffmätning samt brottspåföljdernas inbördes stränghet. I direktiven anges att kommittén bör arbeta skyndsamt och noggrant pröva möjligheterna att med förtur lägga fram förslag till dellösningar.

Ett sådant förslag till dellösning har kommittén utarbetat när det gäller minimitiden för fängelsestraff. Förslag till en sänkning av minimitiden har sålunda lagts fram i delbetänkandet (SOU 1980:1) 14 dagars fängelse. Betänkandet har legat till grund för den lagrådsremiss i ämnet som har omnämnts inledningsvis.

Vad gäller institutet villkorlig frigivning bör kommittén enligt direktiven göra en samlad översyn av detta. I direktiven pekas bl. a. på att det kan hävdas att regelsystemet medför att även fängelsepåföljden till en del blir tidsobestämd; en olägenhet som man kan råda bot på genom ändringar i regelsystemet eller genom att avskaffa hela institutet.

Häremot måste emellertid enligt direktiven vägas en rad andra faktorer, bl. a. att en viss flexibilitet i fråga om strafftidens längd kan underlätta frivårdsarbetet, och vidare måste uppmärksammas det behov som kan föreligga av att den som har avtjänat straff i kriminalvårdsanstalt under den första tiden efter frigivningen erbjuds stöd och hjälp från samhällets sida och vid behov kan underkastas viss kontroll.

I sitt arbete med att se över reglerna om villkorlig frigivning har kommittén, enligt vad som anges i direktiven, till uppgift att göra en förutsättningslös undersökning av verkningarna av de nuvarande bestämmelserna och av de effekter som kan beräknas uppkomma vid olika tänkbara ändringar i regelsystemet. På grundval av en sådan undersökning bör kommittén göra en avvägning mellan fördelar och nackdelar i skilda alternativ samt föreslå ändamålsenliga lösningar. I uppdraget bör sålunda, framhålls det i direktiven, även ingå att pröva frågan om den villkorliga frigivningen över huvud taget bör behållas.

I direktiven påpekas att om kommittén föreslår att villkorlig frigivning avskaffas eller kraftigt begränsas detta kan leda till en genomsnittlig höjning av de faktiska strafftiderna. För att undvika detta bör kommittén även lägga fram förslag till ändring av straffskalorna.

En ändring av straffskalorna kan också bli följden av den mera allmänna översyn av dessa som kommittén har till uppgift att göra. Översynen skall enligt direktiven ta sikte på om straffskalorna är anpassade till de värderingar som råder i dagens samhälle. Av praktiska skäl bör kommittén här begränsa sin översyn till att i första hand avse de straffbestämmelser som i

praktiken leder till de flesta frihetsstraffen, och kommittén bör i princip inte heller ta upp de bestämmelser som omfattas av förmögenhetsbrottsutredningens uppdrag. Insatserna i kampen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten kan, enligt vad som framhålls i direktiven, behöva stödjas av ändringar i de straffvärden som kommer till uttryck i BrB och andra författningar. Denna fråga bör uppmärksammas särskilt av kommittén.

En annan fråga som kommittén enligt sina direktiv närmare bör studera är om det bör införas allmänna regler om påföljdsval och straffmätning som är mera preciserade än den bestämmelse som f. n. finns i BrB. Kommittén bör därvid också överväga om de principer för bedömning av brottspåföljdernas inbördes stränghet som finns är ändamålsenliga.

Frågor om vistelse i och utom anstalt

Gällande bestämmelser, förarbeten m. m.

Anstaltsplacering

I lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL) finns särskilda bestämmelser som innebär att en intagen på olika sätt kan medges att få vistas utom anstalt under en del av verkställighetstiden. En intagens möjligheter till vistelse utom anstalt påverkas i vissa fall av vilken typ av anstalt han är intagen på: riksanstalt eller lokalanstalt av öppen eller slutna typ. Detsamma gäller i någon mån i fråga om en intagens möjligheter till andra former av kontakter med yttervärlden, t. ex. att få ta emot besök.

Vid fördelning av de intagna mellan lokalanstalter och riksanstalter gäller enligt 6 § KvaL som allmänna riktlinjer att den som undergår fängelse i högst ett år placeras företrädesvis i lokalanstalt, medan den som undergår fängelse i mer än ett år placeras i riksanstalt.

I 7 § KvaL regleras hur de intagna skall fördelas mellan öppna och slutna anstalter. Som huvudregel gäller härvid att placering skall ske i öppen anstalt om inte annan placering är påkallad med hänsyn till flyktfara, säkerhets- eller behandlingsskäl. Enligt paragrafens tredje stycke gäller skärpta regler för vissa intagna som är dömda till långa straff. Den som har dömts till fängelse i lägst två år skall sålunda – med vissa särskilt angivna undantag – placeras i slutna anstalt om det med hänsyn till att han saknar fast anknytning till Sverige eller till arten av hans brottslighet eller eljest kan befarias att han är särskilt benägen att rymma och fortsätta en brottslig verksamhet av särskilt allvarlig karaktär.

Enligt förarbetena till den nu berörda bestämmelsen i 7 § tredje stycket KvaL tar den främst sikte på lagöverträdare som har dömts för grov narkotikabrottslighet, brott med internationell anknytning eller som har ägnat sig åt annan brottslighet av särskilt allvarlig karaktär och därigenom har visat likgiltighet för annans liv eller hälsa eller särskild hänsynslöshet (prop. 1974:20, JuU: 2 och prop. 1978/79:62, JuU 15).

Frigång m. m.

Som nyss har sagts innebär KvaL att en intagen kan medges att få vistas utanför anstalt på olika sätt. En förutsättning för sådan vistelse är i regel att den kan antas underlätta den intagnes anpassning i samhället. I detta syfte kan sålunda enligt 11 § KvaL den som är intagen i en lokalanstalt medges att under arbetstid utom anstalten utföra arbete eller delta i undervisning, utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet (s. k. frigång).

Sådant medgivande kan enligt samma lagrum lämnas också den som är intagen i riksanstalt om särskilda skäl föreligger. Enligt kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och anvisningar m. m. om frigång (KVVFS 1978:1) bör frigång kunna beviljas en intagen bl. a. om hans frigivningssituation är sådan att frigång bedöms väsentligt öka hans möjligheter till en förbättrad social anpassning. I fråga om frigång måste enligt föreskrifterna också säkerhetssynpunkterna beaktas. Särskilt gäller detta intagna som har gjort sig skyldiga till allvarlig kriminalitet och som har lång återstående strafftid. Sprit- eller narkotikamissbruk bör också beaktas i samband med frigångsbeslut.

I 14 § KvaL föreskrivs att intagen, om det lämpligen kan ske, bör beredas tillfälle att utom anstalten på fritid delta i sådan fritidsverksamhet eller annan liknande verksamhet som är ägnad att underlätta anpassningen i samhället. Enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 1974:20 s. 127) är den avsedd att få nämnvärd praktisk tillämpning bara när det gäller grupper av intagna som deltar i verksamhet utanför anstalten. För enskilda intagna torde fritidsvistelse utanför anstalten som regel komma i fråga bara om tillsyn inte är nödvändig.

Korttidspermission

Intagen kan, för att hans anpassning i samhället skall underlättas, enligt 32 § KvaL beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid (korttidspermission), om inte påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk föreligger. Korttidspermission får också ges om annan särskild anledning föreligger. Korttidspermission ges i form av s. k. regelbunden permission eller s. k. särskild permission. Intagen som har beviljats frigång kan erhålla återkommande korttidspermission i form av s. k. frigångspermission. Sådan intagen som avses i 7 § tredje stycket KvaL, dvs. intagen som är dömd till fängelse i lägst två år och som på skäl som anges i paragrafen är placerad i slutanstalt, får dock beviljas korttidspermission bara om synnerliga skäl föreligger därtill. För korttidspermission kan uppställas villkor i fråga om bl. a. vistelseort. Om noggrann tillsyn behövs kan den intagne ställas under bevakning under permissionen.

Av kungörelsen (1974:248) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen om kriminalvård i anstalt framgår att beslut om korttidspermission, liksom beslut om frigång och vistelse utom anstalt enligt 14 § KvaL,

fattas av kriminalvårdsstyrelsen för intagen i slutan anstalt som har dömts till fängelse i lägst två år. I övriga fall meddelas beslut i saken av regionchef eller styrelsemanen för anstalt.

I samband med införandet av KvaL framhölls i förarbetena till lagens permissionsbestämmelser (prop. 1974: 20 s. 94) att de regelbundna permissionerna utgör ett viktigt led i kriminalvårdens åtgärder för att underlätta de intagnas anpassning i samhället. Sådana permissioner borde därför i regel inte vägras annat än vid avsevärd fara för missbruk. Beträffande sådana lagöverträdare med långa strafftider som är placerade i slutan anstalt enligt 7 § tredje stycket KvaL betonades att kravet på att det skall föreligga synnerliga skäl för att bevilja korttidspermission inte innebar att dessa brottslingar skulle vara helt avskurna från möjligheten att få permissioner. Avsikten var främst att skapa garantier för att frågan om permission i dessa fall alltid blir föremål för en mycket noggrann och allsidig prövning.

Reglerna om korttidspermission har fått sin nuvarande lydelse genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1979 (SFS 1978: 901). Ändringen innebar att det infördes möjlighet att vägra regelbundna permissioner inte bara vid avsevärd fara för missbruk utan också då det föreligger en påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet. Kravet på att faran skall vara påtaglig innebär enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 1978/79: 62 s. 20) att främst den begränsade grupp av kriminellt aktiva intagna som mera regelmässigt utnyttjar permissioner för ny brottslighet omfattas av den nya regleringen. Någon allmän skärpning av möjligheten för de intagna att få permission var således inte avsedd. Vid prövningen av frågan borde särskild hänsyn tas till vad som förekommit i samband med tidigare permissioner, liksom till pågående intensivt narkotikamissbruk.

När det gäller korttidspermission i annat syfte än att underlätta den intagnes anpassning i samhället får sådan beviljas av annan särskild anledning. För sådan särskild permission gäller inte som uttrycklig förutsättning att risk för fortsatt brottslighet eller annat missbruk inte föreligger. Som exempel på fall då särskild permission kan beviljas anges i förarbetena (prop. 1974: 20 s. 94) att den intagne skall besöka en närstående som är svårt sjuk eller närvara vid närståendes begravning. För intagen som avses i 7 § tredje stycket KvaL gäller för särskild permission också kravet på att det skall föreligga synnerliga skäl för permissionen.

I kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter rörande korttidspermission i anslutning till 32 § lagen om kriminalvård i anstalt m. m. (KVVFS 1979: 1) finns närmare regler om tillämpningen av permissionsbestämmelserna. Regelbunden permission får sålunda inte beviljas om det inte på ett betryggande sätt är sört för bl. a. den intagnes bostad under permissionen. Permissionstiden skall när permission beviljas första gången vara högst 48 timmar och därefter högst 72 timmar. Kvalifikationstiden för erhållande av regelbunden permission är vid lokalanstalt och öppen riksanstalt i regel två

månader. För intagen i slutna riksanstalt, som dömts till fängelse som understiger två år, gäller en kvalifikationstid av sex månader. Ny permission bör beviljas efter en resp. två månader från den senaste permissionens början. Efter rymning, rymningsförsök eller permissionsmissbruk bör ny regelbunden permission beviljas tidigast efter två resp. fyra månader. För den som under verkställighetstiden har begått nytt brott eller vid upprepade tillfällen avvikit bör regelbunden permission i regel inte beviljas förrän tidigast efter sex månader.

För intagen i slutna riksanstalt som är dömd till fängelse i lägst två år bestämmer kriminalvårdsstyrelsen efter prövning i varje enskilt fall när regelbunden permission första gången kan beviljas. Härvid tillämpas följande riktlinjer.

För intagen med en strafftid på högst fyra år beviljas regelbunden permission efter lägst sex och högst 12 månader av verkställighetstiden. Den som har en strafftid som överstiger fyra men inte sex år beviljas regelbunden permission efter lägst åtta och högst 18 månader. För intagen med en strafftid som överstiger sex år beviljas regelbunden permission efter lägst 12 och högst 24 månader. För intagna som här anges bör ny permission beviljas efter två månader från den senaste permissionens början. Om den intagne avviker, begår nya brott eller gör sig skyldig till permissionsmissbruk som inte är ringa kan han i regel inte påräkna ny permission förrän tidigast efter sex månader.

Frigivningspermission m. m.

I 33 § KvaL finns regler om s. k. frigivningspermission. Sådan permission kan beviljas intagen under viss längre tid för att hans frigivning skall förberedas. Frigivningspermission kan förenas med villkor om vistelseort m. m. Beslut om denna permission meddelas av övervakningsnämnd eller kriminalvårdsnämnden med möjlighet till delegation av beslutanderätten till styresman för anstalt.

Frigivningspermission syftar till att ge den intagne möjlighet att själv medverka aktivt i förberedelsarbetet inför frigivningen. Enligt förarbetena (prop. 1974: 20 s. 146) gäller det här närmast frågor om arbetsanskaffning eller andra praktiska angelägenheter vars ordnande ingår bland förutsättningarna för beviljande av villkorlig frigivning. Frigivningspermission bör normalt kunna övergå direkt i vård i frihet. Sådan permission bör därför, framhålls det i förarbetena, i princip inte beviljas förrän det kan bedömas att övriga förutsättningar för övergång till frivård föreligger.

Övervakningsnämnd eller kriminalvårdsnämnden kan vidare, om särskilda skäl föreligger, medge intagen vistelse utom anstalt enligt 34 § KvaL för särskilda åtgärder som kan antas underlätta hans anpassning i samhället. Sådan vistelse kan i praktiken avse t. ex. placering på behandlingshem, skola med internatförläggning eller militärtjänstgöring (prop. 1974: 20 s. 96).

Brev, besök m. m.

I 25–27 §§ KvaL finns bestämmelser om granskning av intagens brev. Granskning skall inte ske av brev mellan intagen och svensk myndighet eller advokat. I fråga om annat brev till eller från intagen gäller som huvudregel att granskning får ske om det är påkallat av säkerhetsskäl. Denna huvudregel kompletteras med särskilda föreskrifter som närmare anger när granskning får ske. Brev får således granskas om det finns anledning anta att det innehåller otillåtet föremål. Vidare får brev granskas stickprovsvis. I slutan anstalt får brev dessutom granskas om det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes särskilda förhållanden.

Enligt förarbetena (prop. 1974: 20 s. 93) till bestämmelserna skall syftet med brevgranskningen vara att förebygga eller hindra att intagen under anstaltsvistelsen planerar och leder brottslig verksamhet eller sätter säkerheten vid anstalten i fara genom att exempelvis förbereda rymningar eller ta emot narkotika eller andra otillåtna varor.

De intagnas möjligheter att ta emot besök i anstalten regleras i 29 § KvaL, medan bestämmelser om intagens rätt att genom telefon få kontakt med utomstående ges i 30 § KvaL. I båda fallen är den intagnes rätt till besök resp. telefonsamtal begränsad med hänsyn till säkerheten i anstalten. Den intagne kan också förvägras sådana besök eller telefonsamtal som kan motverka hans anpassning i samhället eller eljest vara till skada för honom eller annan.

Isolering

En av de grundläggande principerna inom modern kriminalvård i anstalt är att en intagen i största möjliga utsträckning skall vistas i gemensamhet med andra intagna. I KvaL har slagits fast att denna gemensamhetsprincip skall gälla under såväl arbetstid som fritid. Av främst ordnings- och säkerhetsskäl medger KvaL att gemensamheten begränsas i vissa situationer. Den längst gående begränsningen är placering i enrum, s. k. isolering. Isolering som en form av disciplinär bestraffning avskaffades år 1976 (prop. 1975/76: 165, JuU 43). I korthet innehåller KvaL nu följande regler om isolering.

En intagen kan på egen begäran få arbeta i enrum om beaktansvärda skäl talar för det (18 §).

Tvångsmässig avskildhet kan förekomma som en säkerhets- eller skyddsåtgärd, om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, föreliggande fara för en intagens egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom eller för att hindra att en intagen utövar menligt inflytande på andra intagna (20 § första stycket). Detsamma gäller, om den intagne uppträder våldsamt eller är så berusad att han kan befaras störa ordningen på anstalten (23 §). Vidare kan en intagen, om det är oundgängligen nödvändigt, hållas avskild under utredning av ett disciplinärende (50 §).

För den kategori intagna som avses i 7 § tredje stycket KvaL och som på där angivna grunder är placerade i en sluten anstalt finns särskilda bestämmelser om isolering. En sådan intagen får hållas avskild från andra intagna, om det bedöms nödvändigt för att förhindra planlagd rymning eller fritagning (20 § andra stycket).

Till avskiljande i KvaL:s mening räknas inte placering på de s. k. specialavdelningar som är avsedda för särskilt rymningsbenägna eller farliga intagna med långa strafftider.

I fråga om den närmare innebörden av de nu återgivna reglerna skall här endast nämnas att isolering i syfte att hindra att en intagen utövar menligt inflytande på andra intagna enligt lagens förarbeten (prop. 1974: 20 s. 133) är avsedd att komma i fråga i allvarliga situationer, såsom vid uppmaning till medverkan i sabotagehandlingar eller andra ordningsstörningar inom anstalten eller vid trakasserier eller annat hänsynslöst uppträdande mot andra intagna. I praktiken har förevarande regel ansetts utgöra stöd för beslut om isolering även i fall då det av särskilda skäl föreligger en välgrundad misstanke om att en intagen avser att medverka till att en annan intagen får tillgång till berusningsmedel, t.ex. narkotika (se prop. 1980/81: 1 s. 19).

Aktuella lagstiftningsärenden

Såsom har nämnts inledningsvis har regeringen i en till innevarande riksmöte framlagd proposition (prop. 1980/81: 1) föreslagit ändringar i reglerna om isolering. Bl. a. föreslås att nuvarande bestämmelser om isolering för att hindra att en intagen utövar menligt inflytande på annan intagen får en mera preciserad formulering. Sålunda föreslås att avskiljande får ske om det är nödvändigt för att hindra en intagen från att påverka andra intagna att allvarligt störa ordningen inom anstalten, från att medverka till att andra intagna får tillgång till berusningsmedel eller från att allvarligt ofreda andra intagna.

I propositionen föreslås vidare att placering på specialavdelning lagregleras. Sådan placering skall enligt förslaget kunna ske dels vid kvalificerad fara för rymning eller fritagning som bedöms bli bestående för lång tid, dels när det finns särskild anledning anta att det är påkallat för att hindra en intagen från att fortsätta brottslig verksamhet av allvarligt slag – t.ex. narkotikabrott – under anstaltsvistelsen.

Pågående reformarbete

Enligt regeringens bemyndigande i mars 1980 har chefen för justitiedepartementet tillkallat en särskild utredare (Ju 1980: 03) med uppdrag att undersöka vissa frågor rörande permission från kriminalvårdsanstalter m. m.

I direktiven (Dir. 1980: 22) till den särskilde utredaren understryker departementschefen att permissioner och de övriga möjligheter som finns

för de intagna att under anstaltstiden hålla kontakt med yttervärlden fyller en betydelsefull funktion som ett led i kriminalvårdens åtgärder för att underlätta de intagnas anpassning i samhället. Samtidigt är det enligt departementschefen klart att tillämpningen av de institut som det här gäller måste ske under beaktande av att kravet på samhällsskydd tillgodoses. Bl. a. mot bakgrund av det anförda anser departementschefen det vara motiverat att nu skaffa underlag för en bedömning av om gällande bestämmelser innefattar en ändamålsenlig lösning på problemen.

I fråga om undersökningens inriktning anges i direktiven det vara av speciellt intresse att undersöka under vilka förutsättningar och i vilken omfattning permission eller annan form av vistelse utanför anstalt medges intagna som har gjort sig skyldiga till grova narkotikabrott. Kartläggningen bör emellertid avse även intagna som är dömda för annan allvarlig brottslighet. Av praktiska skäl bör dock undersökningen begränsas till att avse intagna som har dömts till fängelse i lägst två år eller internering med en minsta tid av lägst två år. Även val av anstalt eller anstaltsavdelning för sådana intagna bör enligt direktiven uppmärksammas. Kartläggningen bör vidare omfatta tillämpningen av bestämmelserna om brevgranskning, telefonsamtal och besök beträffande den nämnda kategorin intagna. Utredningsarbetet bör enligt direktiven bedrivas skyndsamt.

I direktiven anförts vidare att i den mån kartläggningen ger vid handen att det vid den praktiska tillämpningen har uppstått olägenheter som kan undanröjas lagstiftningsvägen bör utredaren ange de olika möjligheter som finns att ändra den aktuella lagstiftningen. En annan tänkbar möjlighet, som omnämns i direktiven, är att eventuella missförhållanden kan avhjälpas på annat sätt, t. ex. genom ändringar i eller tillägg till kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och anvisningar på området.

Alternativ till frihetsstraff m. m.

Inledning

Inom ramen för det allmänna påföljdssystemet i BrB finns f. n. främst två påföljdsformer som kan sägas utgöra alternativ till frihetsstraffet, nämligen villkorlig dom och skyddstillsyn. Härjämte finns också det allmänna straffet böter samt överlämnande till särskild vård i olika former. Bötesstraffet behandlas i ett följande avsnitt i detta betänkande.

En särskild fråga med anknytning till de påföljdsformer som finns vid sidan om frihetsstraffet och som tas upp i motion 799 gäller skyldighet att reparera egendom efter skadegörelse. De bestämmelser som finns i ämnet behandlas därför i detta avsnitt.

Gällande ordning

Påföljder

Bestämmelserna om *villkorlig dom* finns i 27 kap. BrB. Innebörden av denna påföljd kan sägas vara att den dömda erhåller en villkorlig påföljdseftergift. Någon kriminalvård i frihet i egentlig mening innebär påföljden inte.

Villkorlig dom kan meddelas för brott varpå kan följa fängelse. Som förutsättning för villkorlig dom gäller vidare att det med hänsyn främst till den tilltalades karaktär och personliga förhållanden i övrigt finns grundad anledning anta att övervakning eller annan mera ingripande åtgärd inte behövs för att avhålla honom från fortsatt brottslighet. Villkorlig dom får inte meddelas om brottets svårhet eller andra allmänpreventiva skäl hindrar det. Påföljden kan kombineras med ett bötesstraff. För den dömda gäller en prøvotid av två år, varunder han skall iaktta skötsamhet och efter förmåga söka försörja sig. Har den dömda förpliktats att ersätta skada som har uppkommit genom brottet skall han göra vad han kan för att fullgöra sin skyldighet. Rätten får även meddela föreskrifter om skadeståndsskyldighetens fullgörande.

Iakttar den dömda inte det som åligger honom till följd av den villkorliga domen får domstolen på talan av åklagare besluta att varning skall meddelas den dömda. Domstolen kan också undanröja den villkorliga domen och bestämma annan påföljd för brottet.

Den påföljd som i BrB:s påföljdssystem innebär kriminalvård i frihet som självständig påföljd är *skyddstillsyn*. Bestämmelserna härom som finns i 28 kap. BrB innebär i korthet följande.

Skyddstillsyn kan ådömas för brott varpå kan följa fängelse om det är nödvändigt att den tilltalade ställs under övervakning och annan mera ingripande påföljd inte är påkallad. Vissa andra begränsningar gäller också i fråga om möjligheten att ådöma någon skyddstillsyn. Den som är under 18 år får sålunda inte dömas till skyddstillsyn med mindre denna påföljd är lämpligare än vård enligt barnavårdslagen. Om det lindrigaste straff som stadgas för brottet är fängelse i ett år eller däröver får skyddstillsyn ådömas bara om det finns särskilda skäl därtill. Skyddstillsyn kan förenas med ett bötesstraff. Dessutom kan jämte skyddstillsyn dömas till fängelse i lägst en och högst tre månader om det av hänsyn till allmän laglydnad är oundgängligen erforderligt att skyddstillsynen förenas med ett frihetsberövande.

Skyddstillsyn pågår under en prøvotid av tre år. Ett väsentligt inslag i påföljden utgörs av övervakningen. Denna skall ske från påföljdstidens början och fortgår i regel under en tid av två år. Kortare eller längre övervakningstid kan dock förekomma beroende på vilket övervakningsbehov som föreligger i det enskilda fallet. Övervakningen handhas av övervakningsnämnden.

Den som har dömts till skyddstillsyn är skyldig att hålla övervakaren underrättad om sin bostad och arbetsanställning, att på kallelse inställa sig hos övervakaren och att i övrigt enligt dennes anvisningar upprätthålla förbindelse med honom. Även vissa andra krav ställs på den som har dömts till skyddstillsyn. Den dömde skall sålunda under prøvotiden iaktta skötsamhet, efter förmåga söka försörja sig samt göra vad han kan för att fullgöra skyldighet att ersätta eventuell skada som har uppkommit genom brottet. Rätten eller övervakningsnämnden får meddela särskilda föreskrifter om tid och sätt för skadeståndsskyldighetens fullgörande.

Särskilda föreskrifter om vad den dömde har att iaktta under prøvotiden kan även avse vistelseort eller bostad, utbildning eller arbetsanställning samt läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling i eller utom sjukhus eller annan sådan inrättning.

Om den dömde inte iakttar vad som åligger honom till följd av domen på skyddstillsyn kan övervakningsnämnden bl.a. meddela ny eller ändrad föreskrift eller besluta om varning. I sista hand kan nämnden hos åklagare göra framställning om att talan förs vid domstol om att skyddstillsynen skall undanröjas och annan påföljd bestämmas för brottet.

Som förut har sagts ingår i BrB:s påföljdssystem även möjligheten av *överlämnande till särskild vård*. Bestämmelserna härom finns i 31 kap. BrB. Under uttrycket *överlämnande till särskild vård* ryms fem särskilda brottspåföljder, nämligen vård enligt barnavårdslagen, vård enligt lagen om nykterhetsvård, slutet psykiatrisk vård, vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda och överlämnande till öppen psykiatrisk vård.

Institutet *överlämnande till särskild vård* innebär att vårdformer som är anordnade för att bereda vård åt ett icke brottsligt klientel används som brottspåföljder. Ett villkor härför är, i fråga om de socialrättsliga vårdslagarna, att de där föreskrivna vårdförutsättningarna är uppfyllda, och domstolen har i princip att bedöma om så är fallet.

I samband med förslagen till den nya lagstiftningen om socialtjänsten (SFS 1980: 620) föreslås i proposition 1979/80: 1 att de nuvarande reglerna i BrB om *överlämnande till vård enligt barnavårdslagen* och *vård enligt lagen om nykterhetsvård* ges ett annat innehåll. Dessa förslag har ännu inte behandlats av riksdagen (jfr SoU 1979/80: 44).

En annan vårdform som brukar nämnas i samband med frågan om alternativ till frihetsstraff är den s. k. *kontraktsvården*. Försöksverksamhet med denna vårdform avseende narkotikamissbrukare pågår f. n. vid Ulleråkers sjukhus i Uppsala. Bestämmelser härom finns i lagen (1979:661) med vissa bestämmelser om handläggningen av brottmål i anslutning till försöksverksamhet på narkomanvårdens område. Lagen, som gäller till utgången av augusti 1982, är tillämplig i fråga om personer som vanemässigt missbrukar narkotika och som har begått brott på vilket kan följa fängelse. Enligt lagen får en domstol under rättegången i brottmål förklara målet vilande i avvaktan på resultatet av narkomanvård som den tilltalade har

förklarat sig villig undergå. Ett sådant mål skall tas upp på nytt så snart som möjligt efter det att ett år har förflutit från beslutet om vilandeförklaring. Målet skall emellertid tas upp dessförinnan, bl.a. om den tilltalade har misskött narkomanvården eller har begått nytt brott.

Reparationsskyldighet

Som framgår av den redogörelse som har lämnats för reglerna om påföljderna i detta avsnitt kan till såväl villkorlig dom som skyddstillsyn knytas föreskrifter om fullgörande av eventuell skadeståndsskyldighet i anledning av brottet. Föreskrifterna tar emellertid enbart sikte på tiden och sättet för skyldighetens fullgörande. Något lagligt utrymme för att ålägga den dömda skyldighet att reparera egendom som han har skadat genom brottet föreligger alltså inte enligt BrB.

Pågående reformarbete

Regeringen har i mars 1979 bemyndigat chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté (Frivårdskommittén Ju 1979:05) med uppdrag att pröva frågor om den framtida utformningen av kriminalvård i frihet och om alternativ till frihetsstraff. Enligt kommitténs direktiv (kommittéberättelsen 1980 del II s. 50) bör utredningsarbetet bedrivas efter två huvudlinjer. Kommittén bör dels undersöka möjligheterna att effektivisera frivården inom ramen för det nuvarande påföljdssystemet, dels pröva förutsättningarna för att med detta system införliva en eller ett par brottspåföljder som kan utgöra nya alternativ till frihetsstraff. I direktiven anges att det är angeläget att utredningsarbetet bedrivs skyndsamt.

När det gäller frågan om ändringar inom det nuvarande påföljdssystemets ram framhåller departementschefen att det främst är till skyddstillsynspåföljden som intresset riktar sig, och kommittén bör bl. a. undersöka om det går att skapa ökade möjligheter för domstolarna att anpassa skyddstillsynens innehåll till vad som med hänsyn till brottets art och övriga omständigheter är rättvist och ändamålsenligt i det särskilda fallet. Vidare bör kommittén se över de sanktioner som skall gälla då den dömda bryter mot vad som åligger honom till följd av påföljden, t. ex. i fråga om kontaktskyldighet. En annan uppgift för kommittén är att pröva om det är möjligt att förenkla förfarandet i sådana fall då det kan komma i fråga att omvandla skyddstillsynen till en mera ingripande påföljd. Enligt direktiven bör kommittén också förutsättningslöst pröva spörsmålet i vad mån föreskrifter om den dömdes sociala förhållanden, exempelvis om nykterhetsvård, läkarvård eller bostad skall kunna meddelas. – Kommittén bör, enligt vad som understryks i direktiven, med förtur ta upp de nu berörda frågorna om en effektivisering av skyddstillsynspåföljden och redovisa resultatet av sitt arbete i denna del särskilt.

I frågan om att pröva förutsättningarna för att med BrB:s påföljdssystem

införliva en eller flera brottspåföljder som kan utgöra nya alternativ till frihetsstraff nämner departementschefen att kommittén bl. a. bör undersöka om det finns förutsättningar för och behov av att införa någon form av intensivövervakning som ett led i påföljdssystemet. Enligt direktiven bör kommittén också särskilt uppmärksamma vissa alternativa sanktioner som förekommer i andra länders rättssystem och därvid undersöka om någon eller några av dessa går att införliva med svensk lagstiftning. I sammanhanget nämns sådana sanktioner som nattfängelse, veckoslutsfängelse, olika former av samhällstjänst och kontraktsvård. Som samhällstjänst betecknas i direktiven en påföljd som innebär att den dömda är skyldig att under vissa timmar varje vecka uppehålla sig i en institution och där delta i olika slag av samhällsnyttigt arbete eller i undervisning. En annan form av samhällstjänst består i att den dömda på sin fritid utför samhällsnyttigt arbete i ett visst antal timmar. Arbetet kan bestå i t.ex. biträde vid naturvårdsprojekt, reparation av leksaker åt barnstugor, uppförande av lekplatser o. d.

Bötesstraffet

Gällande ordning

Böter är ett av de allmänna straffen i BrB:s påföljdssystem, och detta straff utgör i rättstillämpningen den helt dominerande brottspåföljden. Den allmänna regleringen av bötesstraffet finns i 25 kap. BrB.

Böter ådöms enligt huvudregeln i dagsböter eller i pengar (penningböter). Dagsböternas antal skall vara minst 1 och högst 120. Dagsboten fastställs till belopp från 2 till och med 500 kr., beroende på den dömdes inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt. Penningböter ådöms om bötespåföljden för brottet är utsatt till visst högsta belopp, inte överstigande 500 kr. Penningböter skall vidare ådömas om böterna skall bestämmas efter särskild beräkningsgrund, s. k. normerade böter. För penningböter som gemensamt straff för flera brott gäller ett maximibelopp om 1 000 kr.

Som har framgått av redovisningen i det föregående kan böter användas som ett komplement till påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn.

Verkställigheten av bötesstraff regleras i bötesverkställighetslagen (1979:186) och i lagen (1964:168) om förvandling av böter. Om böterna inte betalas frivilligt sker indrivning genom kronofogdemyndighetens försorg. Böter som inte betalas skall i princip förvandlas till fängelse i lägst 10 och högst 90 dagar.

Här skall i korthet också nämnas något om vitesinstitutet. Vite skiljer sig från böter i flera avseenden. Det är ett tvångsmedel avsett att tvinga fram en viss prestation eller underlåtenhet. Institutet består av två led, dels ett föreläggande varigenom någon uppmanas att fullgöra eller underlåta något,

med risk att han annars förpliktas att utge ett penningbelopp, dels ett beslut om utdömande av vitet. Bestämmelserna om indrivning och förvandling av böter gäller också i fråga om vite. Ett vitesföreläggande kan riktas såväl mot en juridisk person, t.ex. ett aktiebolag, som mot en enskild fysisk person.

Pågående reformarbete

I den tidigare i detta betänkande omnämnda BRÅ-rapporten (1977:7) Nytt straffsystem, Idéer och förslag är en bärande tanke att böter – som ett led i strävandena att begränsa användningen av frihetsstraff – skall införas som tänkbar påföljd för alla brott som inte tillmätts ett mycket högt straffvärde. Man pekar härvidlag särskilt på sådana brott som nu i stor utsträckning föranleder ett kort fängelsestraff. BRÅ-rapporten berör också frågor om att införa någon form av företagsböter som ett komplement till dagsbotspåföljden.

Frågan om ekonomiska straffsanktioner mot juridiska personer har också varit aktuell i betänkandet (Ds Ju 1978:5) Företagsböter – En kartläggande undersökning av korporativt ansvar. I anslutning till betänkandet har upprättats departementspromemorian (Ds Ju 1979:10) Företagsböter – Förslag till lagtexter. I betänkandet och promemorian, som har remissbehandlats, behandlas frågan om hur ett ändamålsenligt sanktionssystem för juridiska personer bör vara utformat. – I proposition 1979/80: 100 bil. 5 anförts att förslaget om företagsböter med hänsyn till remissutfallet inte utan ytterligare överarbetning kan läggas till grund för några åtgärder. Frågan övervägs f. n. inom justitiedepartementet.

I en proposition till riksdagen år 1977 (prop. 1976/77: 104) föreslogs nya regler om verkställighet av bötesstraff, som bl. a. innebar att förvandlingsstraffet skulle avskaffas. Propositionen avslogs av riksdagen (JuU 1977/78:25), som därvid förordade en förnyad översyn av reglerna om bötesverkställighet. Riksdagen angav vissa riktlinjer för hur ett bortfall av förvandlingsstraffet borde kompenseras. I sitt betänkande uttalade justitiekottet i anslutning härtill bl. a. att bötesstraffet i rättstillämpningen utgör den helt dominerande brottspåföljden och att man kan förutse en ökad användning i framtiden av böter som sanktion vid bl. a. förmögenhetsbrott. Utskottet konstaterade därför rent allmänt att det i kampen mot brottsligheten är utomordentligt angeläget att bötesstraffets effektivitet upprätthålls.

Viteskommittén (Ju 1979:01), som har fått till uppgift att utreda frågan om straffrättslig kompensation vid bortfallet av förvandlingsstraffet och att göra en översyn av vitesinstitutet, har i februari 1980 lagt fram betänkandet (SOU 1980:7) *Kompensation för förvandlingsstraffet*. I betänkandet föreslås straffrättslig kompensation för förvandlingsstraffet, bl. a. på så sätt att

BrB:s bestämmelser om gäldenärsbrott ges ökad effektivitet genom en viss utvidgning av straffansvaret. Betänkandet remissbehandlas f. n.

I en nyligen framlagd proposition (prop. 1980/81: 38) föreslås att de minimi- och maximibelopp för böter som anges i BrB justeras med hänsyn till penningvärdets förändring.

Utskottet

Inledning

I detta betänkande behandlar utskottet yrkanden i sex motioner angående vissa kriminalpolitiska frågor. I flertalet motioner innefattar yrkandena önskemål om en skärpning av fängelsestraffets innehåll i synnerhet för dem som har dömts för grova narkotikabrott. Yrkandena tar sikte på vissa regler om *verkställighet av ådömt fängelsestraff*. Såväl reglerna om villkorlig frigivning som bestämmelserna om permission och annan vistelse i och utom anstalt aktualiseras. Nya påföljdsformer som kan utgöra *alternativ till frihetsstraff* begärs i ett annat motionsyrkande. Fragan om att införa någon form av reparationsskyldighet som påföljd för skadegörelse tas upp i ett yrkande. Slutligen begärs i ett yrkande ett vidgat tillämpningsområde för *bötesstraffet*.

Verkställighet av ådömt fängelsestraff

Utskottet behandlar först de motionsyrkanden som angår verkställighet av ådömt fängelsestraff (mot. 1979/80: 141, 1979/80: 1113, 1979/80: 1117 yrkande 2, 1979/80: 1118 yrkande 3 och 1979/80: 1121 yrkande 9). Yrkandena innefattar önskemål om en skärpning av reglerna om villkorlig frigivning och permission. Ett syfte med en sådan skärpning anges vara att skapa bättre överensstämmelse mellan den av domstolen utmätta strafftiden och den tid som verkligen avtjänas. Motitionsyrkandena upptar också önskemål om att fängelsestraffet för i synnerhet narkotikabrottslingar ges ett sådant innehåll vad gäller den dömdes anstaltsplacering, möjligheter till permission och andra kontakter med omvärlden att fortsatt brottslighet förhindras. I detta hänseende förs i en motion fram tanken på att införa en påföljd med särskild benämning, t. ex. "strängare fängelsestraff".

En av huvudtankarna bakom påföljdssystemet i brottsbalken (BrB) är att användningen av frihetsstraff skall begränsas. Detsamma gäller de reformer beträffande påföljdssystemet som tid efter annan har beslutats efter balkens tillkomst och vid vilka inriktningen också har varit att minska längden av de frihetsberövanden som ändå måste göras. I sistnämnda hänseende är de i BrB intagna reglerna om villkorlig frigivning av särskild betydelse.

Reglerna om villkorlig frigivning fick sitt nuvarande innehåll i samband med att påföljden ungdomsfängelse avskaffades den 1 januari 1980. De

grundläggande reglerna i ämnet som finns i 26 kap. 6–24 §§ BrB innebär i huvudsak följande.

Den som undergår fängelse på viss tid får friges villkorligt sedan två tredjedelar av strafftiden har avtjänats. Om särskilda skäl föreligger får villkorlig frigivning ske efter halva strafftiden. Frigivning får dock inte i något fall ske förrän verkställigheten har pågått i minst tre månader. För den som friges villkorligt skall fastställas en prøvotid av minst ett och högst tre år eller, om straffåterstoden överstiger tre år, högst fem år. Under prøvotiden skall den dömda i regel stå under övervakning. En villkorligt medgiven frihet eller del därav kan förverkas, om den frigivne har allvarligt misskött sig eller begått nytt brott under prøvotiden.

I samband med ändringar år 1972 i narkotikastrafflagen framhölls från statsmakternas sida bl. a. att möjligheterna till frigivning efter halva strafftiden borde tillämpas med största återhållsamhet i fråga om lagöverträdare som undergår långvariga fängelsestraff för grov narkotikabrottslighet eller i övrigt för grova brott som utgör led i en yrkesmässigt eller på annat sätt i organiserade former bedriven kriminell verksamhet. Uttalandet angavs särskilt gälla lagöverträdare utan fast anknytning till Sverige.

I en nyligen beslutad remiss till lagrådet om interneringspåföljdens avskaffande har regeringen föreslagit vissa ändringar i reglerna om villkorlig frigivning samt en straffskärpningsregel för vissa särskilt allvarliga återfallssituationer. Förslagen syftar bl. a. till att tillgodose intresset av samhällsskydd mot särskilt den grova vålds- och narkotikabrottsligheten. Vad gäller förutsättningarna för villkorlig frigivning innebär förslaget att som en ny förutsättning för särbehandling i frigivningshänseende upptas risk för återfall i viss särskilt allvarlig brottslighet.

Ytterligare ändringar i reglerna om villkorlig frigivning kan bli resultatet av den samlade översyn av fängelsestraffets utformning som f. n. görs av fängelsestraffkommittén. Översynen skall enligt kommitténs direktiv avse bl. a. institutet villkorlig frigivning. I detta avseende skall undersökas verkningarna av de nuvarande bestämmelserna och av de effekter som kan beräknas uppkomma vid olika tänkbara ändringar i regelsystemet. I uppdraget ingår även att pröva frågan om den villkorliga frigivningen över huvud taget bör behållas.

Utskottet vill för sin del till att börja med framhålla att de frågor med anknytning till institutet villkorlig frigivning som berörs i motionerna av flera skäl väl förtjänar att uppmärksammas. Bl. a. kan det i linje med vad som anförs i några av motionerna hävdas att regelsystemet rörande villkorlig frigivning medför att fängelsepåföljden till en del blir tidsobestämd, en effekt som inte står i överensstämmelse med strävandena att avskaffa de tidsobestämda påföljderna ur BrB:s påföljdssystem. Det finns enligt utskottets mening också anledning att uppmärksamma reglernas kriminalpolitiska effekter när det gäller förhållandet mellan utmätt straff och strafftid. Detta gäller särskilt villkorlig frigivning efter halva strafftiden i fråga om intagna som har dömts för allvarlig brottslighet.

Hithörande frågor behandlas såsom nyss har nämnts emellertid i pågående utrednings- och lagstiftningsarbete. I avbida på resultatet av detta arbete bör riksdagen inte göra något uttalande med anledning av de aktuella motionsyrkandena. Utskottet avstyrker därför bifall till här behandlade yrkanden i motionerna 141, 1117 och 1121.

Utskottet övergår nu till att behandla motionsönskemålen om att fängelsestraffet för i synnerhet narkotikabrottslingar skall ges ett sådant innehåll att den dömdes möjligheter att fortsätta sin brottsliga verksamhet förhindras.

En intagens möjligheter till vistelse utom anstalt är i viss mån beroende på vilken typ av anstalt han är intagen på: rixanstalt eller lokalanstalt av öppen eller slutna typ. Detsamma gäller i viss mån i fråga om en intagens möjligheter till andra former av kontakter med yttervärlden, t. ex. att få ta emot besök.

I fråga om fördelningen av intagna mellan olika anstalter gäller först och främst att den som har dömts till fängelse i mer än ett år företrädesvis skall placeras i rixanstalt. Vid fördelningen mellan öppna och slutna anstalter gäller enligt 7 § lagen om kriminalvård i anstalt som huvudregel att placering skall ske i öppen anstalt om inte annan placering är påkallad med hänsyn till flyktfara, säkerhets- eller behandlingsskäl. Enligt paragrafens tredje stycke gäller skärpta regler för vissa intagna som är dömda till långa straff. Den som har dömts till fängelse i lägst två år skall sålunda — med vissa särskilt angivna undantag — placeras i slutna anstalt om det med hänsyn till att han saknar fast anknytning till Sverige eller till arten av hans brottslighet eller eljest kan befaras att han är särskilt benägen att rymma och fortsätta en brottslig verksamhet av särskilt allvarlig art. Bestämmelsen i 7 § tredje stycket tar enligt förarbetena främst sikte på lagöverträdare som har dömts för grov narkotikabrottslighet eller som har ägnat sig åt annan brottslighet av särskilt allvarlig karaktär och därigenom har visat likgiltighet för annans liv eller hälsa eller särskild hänsynslöshet.

Den som är intagen på rixanstalt har begränsade möjligheter att beviljas frigång, dvs. att under arbetstid utom anstalten utföra arbete eller delta i undervisning, utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet. Särskilda skäl härför måste föreligga för den som är intagen på rixanstalt. Vid prövningen skall särskilt beaktas säkerhetssynpunkterna och detta i synnerhet i fråga om intagna som har gjort sig skyldiga till allvarlig kriminalitet.

Korttidspermission kan beviljas intagen som avses i 7 § tredje stycket lagen om kriminalvård i anstalt, dvs. intagen som är dömd till fängelse i lägst två år och som på skäl som anges i paragrafen är placerad i slutna anstalt, endast om synnerliga skäl föreligger därtill.

I samband med införandet av lagens permissionsbestämmelser underströks att de regelbundna permissionerna utgör ett viktigt led i kriminalvår-

dens åtgärder för att underlätta de intagnas anpassning i samhället, och sådana permissioner borde därför i regel inte vägras annat än vid avsevärd fara för missbruk. Beträffande sådana intagna som är placerade i sluten anstalt enligt 7 § tredje stycket lagen om kriminalvård i anstalt betonades att kravet på att det skall föreligga synnerliga skäl för att bevilja korttidspermission inte innebar att dessa brottslingar skulle vara helt avskurna från möjligheten att få permission. Avsikten var främst att skapa garantier för att frågan om permission i dessa fall alltid blir föremål för en mycket noggrann och allsidig prövning.

Reglerna om korttidspermission har fått sin nuvarande lydelse genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1979. Ändringen innebar att det infördes möjlighet att vägra regelbundna permissioner inte bara vid avsevärd fara för missbruk utan också då det föreligger en påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet. Kravet på att faran för fortsatt brottslighet skall vara påtaglig innebär enligt förarbetena till bestämmelsen att främst den begränsade grupp av kriminellt aktiva intagna som mera regelmässigt utnyttjar permissioner för ny brottslighet omfattas av den nya regleringen. Någon allmän skärpning av möjligheten för de intagna att få permission var således inte avsedd. Vid prövningen av frågan borde särskild hänsyn tas till vad som förekommit i samband med tidigare permissioner, liksom till pågående intensivt narkotikamissbruk.

Beträffande brevgranskning gäller den huvudregeln att granskning av brev till eller från intagen får ske om det är påkallat av säkerhetsskäl. Brev får granskas om det finns anledning anta att det innehåller något otillåtet föremål. I fråga om den som är intagen i sluten anstalt gäller dessutom att brev får granskas om det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes särskilda förhållanden. Syftet med brevgranskningen är att hindra eller förebygga att intagen under anstaltstiden bl. a. planerar eller leder brottslig verksamhet eller att han tar emot narkotika eller andra otillåtna varor.

De intagnas möjligheter att ta emot besök och att använda telefon är enligt reglerna härom i lagen om kriminalvård i anstalt begränsade med hänsyn till säkerheten i anstalten. En intagen kan också förvägras sådana besök eller telefonsamtal som kan motverka hans anpassning i samhället eller eljest vara till skada för honom eller annan.

Enligt lagen om kriminalvård i anstalt gäller den principen att de intagna i största möjliga utsträckning skall vistas i gemensamhet med andra intagna. Av främst ordnings- och säkerhetsskäl medger lagen att gemensamheten begränsas i vissa situationer. Den längst gående begränsningen är placering i enrum, s. k. isolering. Isolering som en form av disciplinär bestraffning avskaffades år 1976. Tvångsmässig avskildhet kan förekomma bl. a. som en säkerhets- eller skyddsåtgärd, om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, föreliggande fara för en intagens egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom eller för att hindra att en intagen utövar menligt inflytande på andra intagna.

För den kategori intagna som avses i 7 § tredje stycket lagen om kriminalvård i anstalt och som på där angivna grunder är placerad i en sluten anstalt finns särskilda bestämmelser om isolering. En sådan intagen får hållas avskild från andra intagna, om det bedöms nödvändigt för att förhindra planlagd rymning eller fritagning.

Vissa ändringar i reglerna om isolering föreslås i en nyligen framlagd proposition (prop. 1980/81: 1). Bl. a. föreslås att nuvarande bestämmelser om isolering för att hindra att en intagen utövar menligt inflytande på annan intagen får en mera preciserad formulering.

I propositionen föreslås vidare att intagens placering på specialavdelning lagregleras. Sådan placering skall enligt förslaget kunna ske dels vid kvalificerad fara för rymning eller fritagning som bedöms bli bestående för lång tid, dels när det finns särskild anledning anta att det är påkallat för att hindra en intagen från att fortsätta brottslig verksamhet av allvarligt slag – t. ex. narkotikabrott – under anstaltsvistelsen.

Justitiekommittén har tillstyrkt bifall till förslagen i propositionen (JuU 1980/81: 8).

I anslutning till de här aktuella motionsyrkandena vill utskottet uttala sin oro inför utvecklingen av narkotikabrottsligheten och förekomsten av narkotika inom kriminalvårdens anstalter. I sammanhanget bör slås fast att det inte är godtagbart att intagna som är dömda för grova narkotikabrott under anstaltstiden inte kan avhållas från att bedriva narkotikahandel ute i samhället. Av det sagda följer att utskottet hyser förståelse för de motionsönskemål som går ut på att fängelsestraffet måste utformas så att de som är dömda för särskilt grova brott, i synnerhet grova narkotikabrott, inte har möjlighet att fortsätta sin verksamhet under pågående straffverkställighet. En skärpning av verkställighetsreglerna kan således framstå som motiverad. En sådan skärpning kan dock komma i konflikt med de principer som präglar svensk kriminalvård och som går ut på att, så långt det är möjligt med hänsyn till kravet på samhällsskydd och differentiering, främja de intagnas samhällsanpassning och att motverka de skadliga följderna av fängelsestraffet.

Att göra en avvägning mellan de motstående intressen som sålunda finns ankommer på den tidigare i år tillsatta utredningen om vissa frågor rörande permissioner från kriminalvårdsanstalter m. m. Utredningen har vidare att uppmärksamma frågan om val av anstalt eller anstaltsavdelning för sådana intagna som har gjort sig skyldiga till grova narkotikabrott eller annan allvarlig brottslighet samt tillämpningen av bestämmelserna om brevgranskning, telefonsamtal och besök beträffande den nämnda kategorin intagna.

Utskottet konstaterar att de frågor som tas upp i de berörda motionerna i allt väsentligt omfattas av utredningens arbete. I avbidan på resultatet härav bör riksdagen inte vidta någon åtgärd i saken. Med hänvisning härtill avstyrker utskottet bifall till de här behandlade yrkandena i motionerna 141, 1113, 1117, 1118 och 1121.

Alternativ till frihetsstraff m. m.

Här behandlas det motionsyrkande som gäller tillskapandet av nya påföljdsformer som kan utgöra alternativ till frihetsstraff (mot. 1979/80: 1121 yrkande 6) samt det motionsyrkande som gäller reparationsskyldighet (mot. 1979/80: 799). Yrkandet i den förstnämnda motionen innefattar önskemål om att man i strävandena att minska användningen av frihetsstraff måste skapa alternativa påföljdssystem kombinerade med bl. a. vårdinsatser av olika slag. Yrkandet rörande reparationsskyldighet innefattar önskemål om att det bör övervägas att som påföljd för skadegörelse införa någon form av reparationsskyldighet.

Inom ramen för det allmänna påföljdssystemet i BrB finns f. n. främst två påföljdsformer som kan sägas utgöra alternativ till frihetsstraffet, nämligen villkorlig dom och skyddstillsyn. Härjämte finns också det allmänna straffet böter samt överlämnande till särskild vård i olika former. I samband med frågan om alternativ till frihetsstraff brukar också nämnas s. k. kontraktsvård. Försöksverksamhet med kontraktsvård avseende narkotikamissbrukare pågår f. n. enligt en särskild lag i ämnet som gäller till utgången av augusti 1982.

Påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn kan kombineras med bötesstraff. Skyddstillsyn kan också kombineras med fängelse. Den som har dömts till skyddstillsyn kan ges särskilda föreskrifter avseende vistelseort eller bostad, utbildning eller arbetsanställning samt läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling i eller utom sjukhus eller annan sådan inrättning.

Till påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn kan knytas föreskrifter om fullgörandet av eventuell skadeståndsskyldighet i anledning av brottet. Föreskrifterna tar emellertid enbart sikte på tiden och sättet för skyldighetens fullgörande. Något lagligt utrymme för att ålägga den dömda skyldighet att reparera egendom som han har skadat genom brottet föreligger alltså inte enligt BrB.

Frågor om den framtida utformningen av kriminalvård i frihet och om alternativ till frihetsstraff är f. n. föremål för prövning av frivårdskommittén. I utredningsuppdraget ingår bl. a. att pröva förutsättningarna för att med nuvarande påföljdssystem införliva en eller ett par brottspåföljder som kan utgöra nya alternativ till frihetsstraff. Som ett tänkbart alternativ nämns i utredningens direktiv bl. a. *intensivövervakning*. Enligt sina direktiv bör kommittén också särskilt uppmärksamma vissa alternativa sanktioner som förekommer i andra länders rättssystem och därvid undersöka om någon eller några av dessa går att införliva med svensk lagstiftning. I sammanhanget nämns sådana sanktioner som *nattfängelse*, *veckoslutsfängelse*, olika former av samhällstjänst och kontraktsvård. Som samhällstjänst betecknas i direktiven en påföljd som innebär att den dömda är skyldig att under vissa timmar varje vecka uppehålla sig i en

institution och där delta i olika slag av samhällsnyttigt arbete eller i undervisning. En annan form av samhällstjänst består i att den dömda på sin fritid utför samhällsnyttigt arbete i ett visst antal timmar. Arbetet kan bestå i t. ex. biträde vid naturvårdsprojekt, reparation av leksaker åt barnstugor, uppförande av lekplatser o. d.

Utskottet kan så till vida instämma i tankegångarna bakom motionsyrkandena att utskottet anser det angeläget att frågan om att finna verkningfulla alternativ till frihetsstraffet ägnas uppmärksamhet. En önskvärd minskning i användningen av frihetsstraffet torde inte kunna komma till stånd i någon betydande utsträckning förrän det inom påföljdssystemet finns att tillgå alternativ som bättre än de nuvarande tillgodoser de kriminalpolitiska behoven. Med tanke på att saken nu är föremål för utredning av frivårdskommittén finner utskottet att någon riksdagens åtgärd med anledning av motionsyrkandena inte är påkallad.

Utskottet avstyrker därför bifall till motion 799 och motion 1121 i nu berörd del.

Bötesstraffet

I detta avsnitt behandlar utskottet ett motionsyrkande innefattande önskemål om att tillämpningsområdet för bötesstraffet vidgas (mot. 1979/80: 1121 yrkande 5). Enligt motionärerna bör bötesstraffet i ökad utsträckning användas för att helt eller delvis ersätta olika former av kriminalvård, och vidare bör frågan om användande av mycket höga bötesbelopp tas upp till prövning.

Böter är ett av de allmänna straffen i BrB:s påföljdssystem. Böter ådöms enligt huvudregeln i dagsböter eller i pengar (penningböter). Dagsböter ådöms till ett antal av minst 1 och högst 120. Beloppet av varje dagsbot bestäms med hänsyn till den tilltalades ekonomiska situation. Enligt en nyligen framlagd proposition (prop. 1980/81: 38) föreslås att minimi- och maximibeloppen för en dagsbot skall höjas till 10 resp. 1 000 kr. Penningböter ådöms om bötespåföljden är utsatt till ett visst högsta belopp, ej överstigande 500 kr. I den nyssnämnda propositionen föreslås gränsen för detta belopp höjd till 1 000 kr.

Bötesstraffet utgör i rättstillämpningen den helt dominerande brottspåföljden, och som utskottet tidigare har uttalat (se JuU 1977/78: 25 s. 22) kan förutses en ökad användning i framtiden av böter som sanktion bl. a. vid förmögenhetsbrott. En annan utvidgning av bötesstraffets tillämpningsområde har varit aktuell i samband med frågan om s. k. företagsböter. Spörsmålet om att införa någon form av ekonomiska sanktioner mot juridiska personer övervägs f. n. i justitiedepartementet. En ökning av bötesstraffets tillämpningsområde kan vidare bli följden av de överväganden som görs inom förmögenhetsbrottsutredningen och fängelsestraffkommittén.

En förutsättning för en vid tillämpning av bötesstraffet är bl. a. att

straffets effektivitet upprätthålls, och härvidlag spelar ordningen för dagsbotens bestämmande och verkställigheten av bötesstraffet en betydelsefull roll. Dessa frågor övervägs f.n. inom justitiedepartementet (se SOU 1980: 7 Kompensation för förvandlingsstraffet och JuU 1979/80: 27 s. 8).

Utskottet ställer sig liksom tidigare bakom tanken på att bötesstraffet bör ges en vidare tillämpning. Som framgår av det nyss anförda är olika frågor av betydelse för en vidgad tillämpning av bötesstraffet f.n. föremål för överväganden. I detta läge bör enligt utskottets mening riksdagen inte ta något initiativ i den riktning som förespråkas i motionen. Av detta skäl avstyrker utskottet bifall till motion 1121 i nu berörd del.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. *beträffande villkorlig frigivning*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 141 i denna del, motion 1979/80: 1117 i denna del (yrkande 2, delvis) och motion 1979/80: 1121 i denna del (yrkande 9, delvis).
2. *beträffande verkställigheten i anstalt m. m.*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 141 i denna del, motion 1979/80: 1113, motion 1979/80: 1117 i denna del (yrkande 2, delvis), motion 1979/80: 1118 i denna del (yrkande 3) och motion 1979/80: 1121 i denna del (yrkande 9, delvis).
3. *beträffande alternativ till frihetsstraff m. m.*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1121 i denna del (yrkande 6) och motion 1979/80: 799.
4. *beträffande bötesstraffet*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1121 i denna del (yrkande 5).

Stockholm den 11 november 1980

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Ake Polstam (c), Eric Jönsson (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Arne Nygren (s), Björn Körlof (m), Lilly Bergander (s), Gunilla André (c), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Arne Svensson (m), Maja Ohlin (s) och Allan Ekström (m).

