

Regeringens proposition

1982/83: 85

om ändring i brottsbalken m. m. (villkorlig frigivning och kriminalvård i frihet m. m.);

beslutad den 20 januari 1983.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

INGVAR CARLSSON

OVE RAINER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag som berör villkorlig frigivning från fängelsestraff, kriminalvård i frihet och lekmannainflytandet inom kriminalvården.

Enligt förslaget skall villkorlig frigivning av den som har en strafftid understigande två år i princip alltid ske när halva tiden, dock minst två månader, har avtjänats. Förslaget syftar i denna del till att minska fängelsetiderna och undanröja risker för osäkerhet och bristande enhetlighet i tillämpningen. Nuvarande ordning vad gäller villkorlig frigivning från längre straff lämnas i huvudsak oförändrad. Det innebär att en strängare bedömning fortfarande skall göras när det gäller intagna som har begått grova narkotikabrott eller andra allvarliga brott som har riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa, om påtaglig risk för återfall i brottslighet av samma slag bedöms föreligga.

Kriminalvården i frihet inom ramen för påföljden skyddstillsyn liksom under provotiden efter villkorlig frigivning intensifieras. Det sker bl. a. på det sättet att insatserna koncentreras till det första året av provotiden, då återfallsrisken erfarenhetsmässigt är störst. Övervakningen skall normalt sättas igång omedelbart efter en dom på skyddstillsyn utan att man avvaktar att domen har vunnit laga kraft. Biträdande övervakare skall kunna förordnas i fall då speciella insatser behöver göras. Möjligheten att förordna om tillfälligt omhändertagande utvidgas till att avse fall då fråga har uppkommit om att vidta åtgärder som innefattar vård eller behandling liksom till situationer då den dömden har undandragit sig övervakningen. Frivården ställs direkt under kriminalvårdsverkets regionala ledning.

1 Riksdagen 1982/83. I saml. Nr 85

Rättelse: S. 16, efter rad 19 Tillkommer: Ordföranden — — — nämnden.

S. 16, not 23 Står: 1974: 565 Rättat till: 1981: 1126.

Övervakningsnämnderna befrias från prövningen av frågor om villkorlig frigivning samt från en del rutinmässiga uppgifter som i stället läggs på skyddskonsulentorganisationen. Som en följd av detta minskas antalet nämnder med ungefär hälften. För att tillgodose intresset av att det medborgerliga inflytandet över kriminalvårdens verksamhet ökas skall lekmännen i nämnderna fortsättningsvis väljas av landstingen och kommunfullmäktige.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1983. De nya reglerna om val av ledamöter i övervakningsnämnderna skall dock börja tillämpas först med verkan från och med år 1984.

1 Förslag till

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken¹

dels att 28 kap. 6 a § skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 37 kap. 3 § skall betecknas 37 kap. 4 §,

dels att 26 kap. 6, 7, 9–16, 18, 19, 22 och 23 §§, 27 kap. 1 och 2 §§, 28 kap. 1–7 och 11 §§, 31 kap. 1 §, 34 kap. 5 och 6 §§, 37 kap. 1, 2, nya 4, 7, 8 och 10 §§ samt 38 kap. 1, 3, 9 och 12 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i balken skall införas tre nya paragrafer, 37 kap. 3 § samt 38 kap. 13 och 14 §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 KAP.

6 §²

Den som undergår fängelse på viss tid får villkorligt frigges sedan två tredjedelar av tiden eller, om det finns särskilda skäl, halva tiden har avtjänats. Frigivning får dock inte ske förrän verkställigheten har pågått minst två månader. Inte heller får villkorlig frigivning ske från fängelse som har ådömts enligt 28 kap. 3 § eller från ett förvandlingsstraff för böter.

Den som undergår fängelse på viss tid skall, om inte annat följer av andra stycket eller 7 §, villkorligt frigges sedan halva tiden har avtjänats. Frigivning får dock inte ske förrän verkställigheten har pågått minst två månader. Inte heller får villkorlig frigivning ske från fängelse som har ådömts enligt 28 kap. 3 § eller från ett förvandlingsstraff för böter.

Om den dömda begär det, kan frigivningen uppskjutas till senare tidpunkt än som följer av första stycket.

7 §³

Vid prövning av fråga 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 skulle komma att försättas efter frigivningen. Avtjänar den dömda fängelsestraff för särskilt allvarlig brottslighet som har riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa, skall frågan om det finns påtaglig risk för att han efter frigivningen fortsätter brotts-

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 inte villkorligt frigges förrän två tredjedelar av den i domen bestämda strafftiden har avtjänats. Vid prövning av frågan om villkorlig frigivning efter denna tidpunkt skall förutom återfallsrisken beaktas verkningarna av fortsatt frihets-

¹ Senaste lydelse av 28 kap. 6 a § 1979: 680.

² Senaste lydelse 1982: 363.

³ Senaste lydelse 1981: 211.

Nuvarande lydelse

lighet av samma slag ges större vikt vid prövningen än annars.

Föreslagen lydelse

förlust för den dömda och förutsättningar för hans anpassning i samhället med hänsyn till de förhållanden i vilka han skulle komma att försättas efter frigivningen.

Vad som föreskrivs i första stycket gäller även om domen avser också annan brottslighet än som avses där. Verkställs samtidigt ett annat fängelsestraff, skall, vid prövning av frågan om villkorlig frigivning från den sammanlagda strafftiden, 6 § tillämpas med avseende på det straffet.

9 §⁴

Fråga om villkorlig frigivning prövas av den övervakningsnämnd till vars verksamhetsområde anstalten hör.

Beträffande den som har dömts till fängelse i lägst två år prövar kriminalvårdsnämnden frågan om villkorlig frigivning från straffet eller, om annat straff samtidigt verkställs, från den sammanlagda strafftiden. I annat fall fastställs tidpunkten för villkorlig frigivning av kriminalvårdsstyrelsen eller tjänsteman som styrelsen bestämmer.

Beslut om villkorlig frigivning som inte har gått i verkställighet kan ändras, om den dömda begär att frigivningen skall uppskjutas eller det annars föranleds av ändrade förhållanden.

10 §⁵

I beslut om villkorlig frigivning skall fastställas en prøvotid av minst ett och högst tre år eller, om den tid som vid frigivningen återstår av straffet överstiger tre år, högst fem år.

För den som villkorligt frigives gäller en prøvotid av ett år. I beslut om villkorlig frigivning som meddelas av kriminalvårdsnämnden kan dock fastställas en längre prøvotid, högst tre år.

11 §

Under prøvotiden skall den frigivne stå under övervakning.

Finnes vid frigivningen eller senare att övervakning ej är erforder-

I anslutning till att villkorlig frigivning äger rum eller senare kan

⁴ Senaste lydelse 1974: 205.

⁵ Senaste lydelse 1965: 620.

Nuvarande lydelse

lig, må beslutas att övervakning icke skall äga rum. Så länge prøvotiden varar, må den frigivne, när skäl äro därtill, ställas under övervakning. Beslut som nu avses meddelas av övervakningsnämnd.

Föreslagen lydelse

förordnas att den frigivne skall stå under övervakning, om det bedöms som påkallat. Sådant förordnande meddelas av skyddskonsulent i kriminalvårdsverket. Övervakningen skall utan något särskilt förordnande upphöra sedan ett år av prøvotiden har förflutit, om inte annat följer av 18 §.

12 §⁶

Övervakningen handhaves av övervakningsnämnd. Övervakare förordnas av nämnden. Skyddskonsulent hos nämnden får dock förordna övervakare för tiden intill dess nämnden beslutat i frågan.

Har till övervakare förordnats annan än skyddskonsulent hos övervakningsnämnden, skall övervakningen stå under överinseende av sådan konsulent.

Övervakningen och kriminalvården i frihet i övrigt bedrivs under ledning av skyddskonsulenten. Konsulenten förordnar också övervakare och kan vid behov förordna en eller flera personer att biträda vid övervakningen.

13 §

Den frigivne skall hålla övervakaren underrättad om sin bostad och arbetsanställning, på kallelse inställa sig hos honom och i övrigt enligt hans anvisningar upprätthålla förbindelse med honom.

Den frigivne skall, om han står under övervakning, hålla övervakaren underrättad om sin bostad, sin arbetsanställning och andra förhållanden av betydelse för övervakningen, på kallelse inställa sig hos övervakaren och i övrigt enligt hans anvisningar upprätthålla förbindelse med honom. I den mån skyddskonsulenten har bestämt det, gäller vad som nyss har sagts om övervakaren även konsulenten eller annan person.

14 §⁷

Den frigivne skall under prøvotiden iakttaga skötsamhet, efter förmåga söka försörja sig samt i övrigt ställa sig till efterrättelse vad som åligger honom enligt denna balk eller enligt föreskrift eller anvisning som meddelats med stöd därav. Har han förpliktats ersätta genom brottet uppkommen skada, skall

Den frigivne skall under prøvotiden iakttaga skötsamhet, efter förmåga söka försörja sig samt i övrigt ställa sig till efterrättelse vad som åligger honom enligt denna balk eller enligt föreskrift eller anvisning som meddelats med stöd därav. Han är skyldig att på kallelse inställa sig hos skyddskonsulenten.

⁶ Senaste lydelse 1973: 918.

⁷ Senaste lydelse 1973: 918.

Nuvarande lydelse

han göra vad i hans förmåga står att fullgöra denna skyldighet.

Föreslagen lydelse

Har han förpliktats ersätta genom brottet uppkommen skada, skall han göra vad i hans förmåga står att fullgöra denna skyldighet.

När den frigivne står under övervakning, skall skyddskonsulenten genom tillsyn och förmedling av stöd och hjälp verka för att denne inte återfaller i brott och för att hans anpassning i samhället även i övrigt främjas. Skyddskonsulenten skall för detta ändamål fortlöpande hålla sig underrättad om den frigivnes livsföring och om hans förhållanden i övrigt.

15 §⁸

När det finnes skäl att antaga att den frigivne för sin anpassning i samhället behöver stöd av särskild föreskrift om vad han har att iakttaga under prøvotiden, må sådan föreskrift meddelas för viss tid eller tills vidare. Särskild föreskrift må avse

När det finns skäl att anta att den frigivne för sin anpassning i samhället behöver stöd av en särskild föreskrift om vad han har att iaktta under prøvotiden, får en sådan föreskrift meddelas för viss tid eller tills vidare. Särskild föreskrift får avse

1. vistelseort eller bostad under viss tid, högst ett år åt gången.
2. utbildning eller arbetsanställning.
2. arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet eller utbildning,
3. läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling i eller utom sjukhus eller annan dylik inrättning.

Har den frigivne förpliktats ersätta genom brottet uppkommen skada, må meddelas föreskrifter rörande tid och sätt för skadeståndsskyldighetens fullgörande i den mån sådana föreskrifter ej med hänsyn till den frigivnes ekonomiska situation och övriga omständigheter kan antagas motverka hans anpassning i samhället.

Om den frigivne står under övervakning, får särskild föreskrift meddelas om vad som skall gälla för denna. I sådan föreskrift får anges på vilket sätt och i vilken omfattning den frigivne skall hålla kontakt med övervakaren eller skyddskonsulenten. Vidare får föreskrivas skyldighet för den frigivne att lämna underrättelse till övervakaren eller skyddskonsulenten om

⁸ Senaste lydelse 1973: 918.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

utevaro från arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning.

16 §

Föreskrift enligt 15 § meddelas av övervakningsnämnden.

Föreskrift enligt 15 § meddelas av övervakningsnämnd. Skyddskonsulenten får meddela sådan föreskrift för tiden intill dess nämnden har beslutat i frågan. Vidare får kriminalvårdsnämnden meddela sådan föreskrift i beslut om villkorlig frigivning.

Om den frigivnes utveckling och personliga förhållanden i övrigt förändras därtill, må övervakningsnämnden ändra meddelad föreskrift, så ock meddela ny föreskrift.

Om den frigivnes utveckling och personliga förhållanden i övrigt förändras det, får övervakningsnämnden ändra eller upphäva meddelad föreskrift eller meddela ny föreskrift.

18 §⁹

Iakttag den frigivne icke vad som åligger honom enligt denna balk eller enligt föreskrift eller anvisning som meddelats med stöd därav, äger övervakningsnämnden, utom att förordna om övervakning eller meddela föreskrift enligt 15 §, besluta att varning skall meddelas den frigivne.

Iakttar den frigivne inte vad som åligger honom enligt denna balk eller enligt föreskrift eller anvisning som meddelats med stöd därav, får övervakningsnämnden, utom att meddela föreskrift enligt 15 § eller fatta beslut i fråga som avses i 37 kap. 7 § första stycket,

1. besluta att varning skall meddelas den frigivne, eller

2. besluta om övervakning av den frigivne under viss tid efter det att ett år av prövotiden har förflutit, dock längst till prövotidens utgång.

19 §¹⁰

Har villkorligt frigiven allvarligt åsidosatt sina åligganden och kan det antagas att han icke skall låta sig rätta genom annan åtgärd som övervakningsnämnden äger vidtaga, må nämnden förklara den villkorligt medgivna friheten eller del därav förverkad.

Har den frigivne allvarligt åsidosatt sina åligganden och kan det antas att han inte kommer att låta rätta sig genom någon annan åtgärd som övervakningsnämnden kan vidta, får nämnden förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid av högst en månad varje gång.

⁹ Senaste lydelse 1973: 918.

¹⁰ Senaste lydelse 1979: 680.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §

Uppkommer fråga om att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad eller att vidta åtgärd som avses i 18 §, *må* övervakningsnämnden, *såframt* omständigheterna *föranleda* därtill, förordna att den frigivne skall på lämpligt sätt *omhändertagas* i avbidan på vidare förordnande.

Den som sålunda *omhändertages* *må ej* kvarhållas längre än en vecka. Om synnerliga skäl *äro* därtill, *må* dock genom nytt beslut förordnas att han skall kvarhållas ytterligare högst en vecka. Efter provotidens utgång *må* den omhändertagne ej kvarhållas.

Uppkommer fråga om att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad eller att *vidta* åtgärd som avses i 18 § *eller åtgärd för att den frigivne skall underkasta sig vård eller behandling, eller har den frigivne undandragit sig övervakningen, får* övervakningsnämnden, om omständigheterna *föranleder* det, förordna att den frigivne skall på lämpligt sätt *omhändertas* i *avvak-tan* på vidare förordnande. *Ett sådant beslut skall omprövas så ofta anledning till det föreligger.*

Den som sålunda *omhändertas* *får inte* kvarhållas längre än en vecka. Om synnerliga skäl *föreligger*, *får* dock genom nytt beslut förordnas att han skall kvarhållas ytterligare högst en vecka. Efter provotidens utgång *får* den omhändertagne ej kvarhållas.

23 §¹¹

Förklaras villkorligt medgiven frihet helt eller delvis förverkad, skall med avseende å frågan om ny villkorlig frigivning vad som förverkats anses såsom nytt straff. *Dömes icke den frigivne samtidigt till fängelse på viss tid, må dock villkorlig frigivning äga rum ändå att tid som i 6 § sägs icke gått till ända.*

Förklaras villkorligt medgiven frihet helt eller delvis förverkad, skall med avseende *på* frågan om ny villkorlig frigivning vad som förverkats anses såsom straff *genom ny dom.*

27 KAP.

1 §

Villkorlig dom *må* meddelas för brott *varå kan följa fängelse*, om det med hänsyn *främst* till den tilltalades karaktär och personliga förhållanden i övrigt finnes grundad anledning *antaga att* övervakning eller annan mera ingripande åtgärd *ej* erfordras för att *avhålla honom från vidare brottslighet.*

Villkorlig dom *må ej* meddelas, om på grund av brottets svårhet el-

Villkorlig dom *får* meddelas för ett brott, *på vilket fängelse kan följa*, om det *inte* med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden finns grundad anledning *befara att han kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet.*

Villkorlig dom *får ej* meddelas, om på grund av brottets svårhet el-

¹¹ Senaste lydelse 1979: 680.

Nuvarande lydelse

ler *eljest* hinder möter av hänsyn till allmän laglydnad. I fråga om brott av krigsman *må* villkorlig dom *ej* brukas, *med mindre det finnes kunna ske utan fara för krigslydnaden och ordningen inom krigsmakten.*

Föreslagen lydelse

ler *annars* hinder möter av hänsyn till allmän laglydnad. I fråga om brott av krigsman *får* villkorlig dom brukas *endast när det bedöms kunna ske utan fara för krigslydnaden och ordningen inom försvarsmakten.*

2 §

Om det för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad *finnes påkallat, må* jämte villkorlig dom dömas till dagsböter, högst *etthundratjugo*, vare sig böter äro *stadgade* för brottet eller ej.

Om det *anses påkallat* för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, *får* jämte villkorlig dom dömas till dagsböter, högst *etthundraåttio*, vare sig böter *har föreskrivits* för brottet eller ej.

28 KAP.

1 §¹²

Skyddstillsyn *må* ådömas för brott *varå kan följa fängelse, såframt det prövas erforderligt att den tilltalade ställes under övervakning och mera ingripande påföljd än skyddstillsyn ej finnes påkallad.*

Skyddstillsyn *får* ådömas för ett brott *på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden finns anledning anta att påföljden kan bidra till att han avhåller sig från fortsatt brottslighet. Är mera ingripande påföljd påkallad, får skyddstillsyn dock inte ådömas.*

Den som är under aderton år *må* ej dömas till skyddstillsyn, med mindre denna påföljd finnes lämpligare än vård inom socialtjänsten.

Är det lindrigaste straff som är stadgat för brottet fängelse i ett år eller däröver, *må* dömas till skyddstillsyn allenast om särskilda skäl äro därtill.

2 §

Om det för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad *finnes påkallat, må* jämte skyddstillsyn dömas till dagsböter, högst *etthundratjugo*, vare sig böter äro *stadgade* för brottet eller ej.

Om det *anses påkallat* för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, *får* jämte skyddstillsyn dömas till dagsböter, högst *etthundraåttio*, vare sig böter *har föreskrivits* för brottet eller ej.

¹² Senaste lydelse 1981: 29.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹³

Om det av hänsyn till allmän laglydnad prövas oundgängligen erforderligt att skyddstillsyn förenas med frihetsberövande, må jämte skyddstillsyn dömas till fängelse i lägst fjorton dagar och högst tre månader.

Om förhållandena påkallar det, får rätten förordna att domen på fängelse skall gå i verkställighet utan hinder av att den inte har vunnit laga kraft.

4 §¹⁴

Skyddstillsyn fortgår under en provotid av tre år.

Provotiden räknas från den dag rättens avgörande i vad angår påföljd för brottet genom nöjdförklaring eller eljest vinner laga kraft mot den dömd.

Skyddstillsyn fortgår under en provotid av tre år från den dag då påföljden börjar verkställas.

5 §¹⁵

Skyddstillsyn skall vara förenad med övervakning från provotidens början.

Finnes övervakning icke längre vara erforderlig, skall förordnas om dess upphörande. När skäl äro därtill, må den dömd ånyo ställas under övervakning.

Övervakning skall upphöra utan särskilt förordnande, när två år av provotiden har förflutit. Anses den dömd av särskilda skäl vara i behov av förlängd övervakning, må förordnas om övervakning för tiden därefter, dock längst till provotidens utgång.

Beslut enligt denna paragraf meddelas av övervakningsnämnd.

Skyddstillsyn skall vara förenad med övervakning från dagen för domen. Rätten får dock förordna att övervakningen skall anstå till dess domen har vunnit laga kraft mot den dömd. Om domen överklagas, kan högre rätt förordna att vidare verkställighet inte får äga rum.

Övervakningen skall upphöra utan något särskilt förordnande när ett år av provotiden har förflutit, om inte annat följer av 7 eller 9 §.

Har verkställigheten avbrutits till följd av beslut av högre rätt men döms den tilltalade därefter ändå till skyddstillsyn, skall den tid under vilken verkställighet ej ägt rum inte räknas in i provotiden eller den tid som anges i andra stycket.

¹³ Senaste lydelse 1981: 328.

¹⁴ Senaste lydelse 1979: 680.

¹⁵ Senaste lydelse 1973: 918.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Vad i 26 kap. 12–17 §§ stadgas skall äga motsvarande tillämpning beträffande den som dömts till skyddstillsyn. Övervakare må ock förordnas och föreskrift enligt 26 kap. 15 § meddelas av rätten vid ådömande av skyddstillsyn.

Vad som föreskrivs i 26 kap. 12–17 §§ skall tillämpas på motsvarande sätt beträffande den som har dömts till skyddstillsyn. Rätten skall dock i domen förordna övervakare, om inte särskilda skäl talar mot det. Vidare får rätten i domen meddela föreskrifter enligt 26 kap. 15 § första och andra styckena.

7 §¹⁶

Iakttagar den dömden icke vad som åligger honom till följd av domen å skyddstillsyn, äger övervakningsnämnden, utom att förordna om övervakning eller meddela föreskrift enligt 26 kap. 15 § eller enligt 6 a § i detta kapitel, besluta att varning skall meddelas den dömden.

Iakttar den dömden inte vad som åligger honom till följd av domen på skyddstillsyn, får övervakningsnämnden, utom att meddela föreskrift enligt 26 kap. 15 § eller fatta beslut i fråga som avses i 37 kap. 7 § första stycket,

1. besluta att varning skall meddelas den dömden, eller

2. besluta om övervakning av den dömden under viss tid efter det att ett år av prövotiden har förflutit, dock längst till prövotidens utgång.

Åtgärd som avses i denna paragraf må ej av övervakningsnämnden beslutas efter prövotidens utgång.

11 §¹⁷

Uppkommer fråga om att undanröja skyddstillsynen eller om åtgärd som avses i 7 §, må övervakningsnämnden eller domstol vid vilken föres talan enligt 8 §, såframt omständigheterna föranleda därtill, förordna att den dömden skall på lämpligt sätt omhändertagas i avbidan på vidare förordnande.

Uppkommer fråga om att undanröja skyddstillsynen eller att vidta åtgärd som avses i 7 § eller åtgärd för att den dömden skall underkasta sig vård eller behandling, eller har den dömden undandragit sig övervakningen, får övervakningsnämnden eller domstol vid vilken föres talan enligt 8 §, om omständigheterna föranleder det, förordna att den dömden skall på lämpligt sätt omhändertas i avvaktan på vidare förordnande. Ett sådant beslut skall omprövas så ofta anledning till det föreligger.

Den som sålunda omhändertages må ej kvarhållas längre än en vecka. Om synnerliga skäl äro därtill,

Den som sålunda omhändertas får inte kvarhållas längre än en vecka. Om det finns synnerliga skäl,

¹⁶ Senaste lydelse 1979: 680.

¹⁷ Senaste lydelse 1979: 680.

Nuvarande lydelse

må dock genom nytt beslut förordnas att han skall kvarhållas ytterligare högst en vecka. Efter prövotidens utgång *må* den omhändertagne *ej* kvarhållas.

Föreslagen lydelse

får dock genom nytt beslut förordnas att han skall kvarhållas ytterligare högst en vecka. Efter prövotidens utgång *får* den omhändertagne *inte* kvarhållas.

31 KAP.

1 §¹⁸

Kan den som är under tjugo år och som begått brottslig gärning bli föremål för vård med stöd av lagen (1980: 621) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller eljest enligt socialtjänstlagen (1980: 620), *må* rätten efter hörande av socialnämnd överlämna åt nämnden att föranstalta om erforderlig vård inom socialtjänsten.

Om det för den dömdes tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad *finnes påkallat*, *må* jämte överlämnande till vård inom socialtjänsten dömas till dagsböter, högst *ett hundra tjugo*, vare sig böter *är stadgade* för brottet eller ej.

Om det *anses påkallat* för den dömdes tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, *får* jämte överlämnande till vård inom socialtjänsten dömas till dagsböter, högst *ett hundra åttio*, vare sig böter *har föreskrivits* för brottet eller ej.

34 KAP.

5 §¹⁹

Är den tidigare ådömda påföljden villkorlig dom, *må* förordnande enligt 1 § 1 meddelas allenast med avseende å brott som begåtts före prövotidens början.

Meddelas förordnande enligt 1 § 1, *må* rätten, om det *finnes* påkallat för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, även döma till dagsböter, högst *ett hundra tjugo*, vare sig böter *äro stadgade* för brottet eller ej.

Meddelas förordnande enligt 1 § 1, *får* rätten, om det *anses* påkallat för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, även döma till dagsböter, högst *ett hundra åttio*, vare sig böter *har föreskrivits* för brottet eller ej.

Tillämpas 1 § 1 eller 2, *må* rätten besluta åtgärd som sägs i 27 kap. 6 § 1 eller 2 eller förlänga prövotiden till tre år, dock endast om fråga därom uppkommer i mål vari den dömde häktats eller erhållit del av åtal före prövotidens utgång.

Undanröjande av villkorlig dom enligt 1 § 3 *må* ej ske, med mindre fråga därom uppkommer i mål vari den dömde häktats eller erhållit del av åtal inom ett år från prövotidens utgång.

6 §²⁰

Är den tidigare ådömda påföljden skyddstillsyn, *må* rätten vid

Är den tidigare ådömda påföljden skyddstillsyn, *får* rätten vid

¹⁸ Senaste lydelse 1981: 29.

¹⁹ Senaste lydelse 1975: 1395.

²⁰ Senaste lydelse 1979: 680.

Nuvarande lydelse

tillämpning av 1 § 1, om det *finnes* påkallat för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, även döma till dagsböter, högst *ett*hundra*tjugo*, vare sig böter *äro stadgade* för brottet eller ej. Är fängelse *stadgat* för det nya brottet och prövas frihetsberövande oundgängligen erforderligt av hänsyn till allmän laglydnad, *må* rätten i stället för att döma till böter döma till fängelse enligt 28 kap. 3 §.

Tillämpas 1 § 1 eller 2, må rätten besluta åtgärd som avses i 28 kap. 9 § eller förlånga prövotiden till högst fem år.

Dömes med tillämpning av 1 § 3 till fängelse, skall vid straffets bestämmande skälighänsyn tagas till vad den dömde undergått till följd av domen å skyddstillsyn och till vad han avtjänat av fängelse som ådömts enligt första stycket eller 28 kap. 3 § ävensom till böter som ådömts enligt första stycket eller 28 kap. 2 §; och må fängelse ådömas på kortare tid än för brottet är stadgat.

Fängelse enligt första stycket må ej ådömas och beslut enligt andra stycket eller beslut om undanröjande av skyddstillsyn må ej meddelas, med mindre fråga därom uppkommer i mål vari den dömde häktats eller erhållit del av åtal före prövotidens utgång.

Föreslagen lydelse

tillämpning av 1 § 1, om det *anses* påkallat för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, även döma till dagsböter, högst *ett*hundra*åttio*, vare sig böter *har föreskrivits* för brottet eller ej. Är fängelse *föreskrivet* för det nya brottet och prövas frihetsberövande oundgängligen erforderligt av hänsyn till allmän laglydnad, *får* rätten i stället för att döma till böter döma till fängelse enligt 28 kap. 3 §.

37 KAP.

1 §²¹

Övervakningsnämnds verksamhetsområde skall omfatta en eller flera allmänna underrätters domkrets, om ej särskilda skäl föreligger till annan indelning. För handläggning av ärenden rörande personer som dömts till fängelse må tillsättas särskilda övervakningsnämnder. Övervakningsnämnds verksamhetsområde bestämmes av regeringen.

Övervakningsnämnd består av fem ledamöter, om ej regeringen förordnar att viss nämnd skall ha flera ledamöter. Nämnden är beslutför med ordförande och två ledamöter. I brådskande fall och i ärenden av mindre vikt *äger* ordföranden ensam besluta å nämndens

Regeringen bestämmer om landets indelning i verksamhetsområden för övervakningsnämnderna.

En övervakningsnämnd består av ordförande, vice ordförande och tre andra ledamöter, om inte regeringen förordnar att en viss nämnd skall ha flera ledamöter. Nämnden är beslutför med ordförande och två ledamöter. I brådskande fall och i ärenden av mindre vikt *får*

²¹ Senaste lydelse 1980: 211.

Nuvarande lydelse

vagnar. Sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

Regeringen äger förordna att övervakningsnämnd skall arbeta å avdelningar. Om sådan avdelning skall i tillämpliga delar gälla vad om nämnd är stadgat.

Föreslagen lydelse

ordföranden ensam besluta på nämndens vägnar. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

2 §²²

Regeringen förordnar ordförande i övervakningsnämnd samt ersättare som vid förfall för ordföranden tjänstgör i hans ställe. Vid förfall för både ordföranden och hans ersättare förordnas tillfällig ersättare av den hovrätt, inom vars domkrets nämnden har sitt huvudsakliga verksamhetsområde. Ordföranden skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv; ersättaren skall vara lagfaren.

Övriga ledamöter och ersättare för dem utses av länsstyrelsen i det län, inom vilket nämnden har sitt huvudsakliga verksamhetsområde. De böra hava erfarenhet beträffande ungdomsvård eller arbetsförmedling eller eljest i allmänna värv.

Regeringen förordnar ordförande och vice ordförande i övervakningsnämnderna. Vice ordföranden tjänstgör vid förfall för ordföranden i dennes ställe. Vid förfall för både ordföranden och vice ordföranden förordnas tillfällig ersättare av kriminalvårdsstyrelsen. Ordföranden, vice ordföranden och tillfällig ersättare skall vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

Övriga ledamöter utses genom val. För dessa väljs lika många ersättare. Val förrättas av kommunfullmäktige, om övervakningsnämndens verksamhetsområde omfattar endast en kommun, och annars av landstinget. Om det inom nämndens verksamhetsområde även finns kommun som ej ingår i landstingskommun, förrättas valet av landstinget och kommunfullmäktige med den fördelning dem emellan som länsstyrelsen bestämmer efter befolkningstalen. Ingår flera län eller delar av län i övervakningsnämnds verksamhetsområde, fastställer regeringen efter samma grunder antalet ledamöter och ersättare för varje län eller del av län.

Landstingets och kommunfullmäktiges val av ledamöter eller ersättare skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter i landstinget eller kom-

²² Senaste lydelse 1974: 565.

Nuvarande lydelse

Ledamot och annan än tillfällig ersättare utses för fem år. Avgår ledamot eller annan än tillfällig ersättare före tidens utgång, utses ny ledamot eller ersättare för återstående tid. Tillfällig ersättare förordnas för högst sex månader.

Föreslagen lydelse

munfullmäktige som motsvarar den kvot, vilken erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m.m. Om ersättarna inte väljs proportionellt, skall vid valet även den ordning bestämmas, i vilken de skall kallas till tjänstgöring.

Ledamot och annan än tillfällig ersättare utses för tre år. Om en ledamot som har utsetts vid proportionellt val avgår före tidens utgång, inträder en ersättare enligt den ordning mellan ersättarna som har bestämts vid valet. Avgår en ledamot eller ersättare som inte har utsetts vid proportionellt val, utses en ny ledamot eller ersättare för återstoden av tiden. Tillfällig ersättare förordnas för högst sex månader.

Då ledamot eller ersättare skall utses skall övervakningsnämnden göra anmälan därom till den som skall utse honom.

3 §

Valbar till ledamot eller ersättare i övervakningsnämnd är myndig svensk medborgare, som är kyrkobokförd inom nämndens verksamhetsområde och som ej fyllt eller under mandatperioden fyller sjuttio år. Lagfaren domare, åklagare, polisman, kriminalvårdstjänsteman eller advokat eller den som eljest har till yrke att föra andras talan inför rätta får ej väljas till ledamot eller ersättare. Övervakningsnämnden prövar självmant den valdes behörighet.

Upphör en ledamot att vara valbar, är uppdraget förfallet.

Nuvarande lydelse

3 §²³

För prövning, enligt vad nedan stadgas, av ärenden angående villkorlig frigivning skall finnas en särskild nämnd, kriminalvårdsnämnden. Denna skall bestå av en ledamot som är eller varit innehavare av domarämbete och som skall vara ordförande i nämnden samt ytterligare fyra ledamöter. Ersättare utses till det antal regeringen bestämmer. Regeringen utser ordförande, övriga ledamöter och ersättare. Vid förfall för ordföranden tjänstgör i hans ställe av regeringen därtill utsedd ledamot eller ersättare som kunnat förordnas till ordförande.

Ordföranden får i brådskande fall och i ärenden av mindre vikt ensam, besluta på nämndens vägnar. Sådana beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

Ordförande, övriga ledamöter och ersättare utses för fem år. Avgår ledamöter eller ersättare före tidens utgång, utses ny ledamot eller ersättare för återstående tid.

7 §²⁵

Den som dömts till fängelse äger hos kriminalvårdsnämnden påkalla prövning av övervakningsnämnds beslut i ärende om villkorlig frigivning.

Åtnöjes villkorligt frigiven icke med övervakningsnämnds beslut angående övervakning enligt 26 kap. 11 §, förordnande av övervakare enligt 26 kap. 12 §, föreskrift enligt 26 kap. 15 § eller åtgärd enligt 26 kap. 18, 19 eller 22 §, äger

Föreslagen lydelse

4 §²⁴

Kriminalvårdsnämnden skall bestå av en ledamot som är eller varit innehavare av domarämbete och som skall vara ordförande i nämnden samt ytterligare fyra ledamöter. Ersättare utses till det antal regeringen bestämmer. Regeringen utser ordförande, övriga ledamöter och ersättare. Vid förfall för ordföranden tjänstgör i hans ställe en av regeringen därtill utsedd ledamot eller en ersättare som kunnat förordnas till ordförande.

Den som har dömts till fängelse får begära prövning av en skyddskonsulents beslut enligt 26 kap. 11 §, 12 § andra meningen eller 13 § andra meningen hos den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde skyddskonsulenten är verksam. Nämnden får också självständigt ta upp ett sådant beslut till omprövning och i övrigt fatta beslut i ett ärende, vars avgörande enligt någon av de bestämmelser som har angetts nu ankommer på skyddskonsulenten. Konsulenten kan hänskjuta ett sådant ärende till nämnden för avgörande.

Om den som har dömts till fängelse inte är nöjd med ett beslut av en övervakningsnämnd enligt 26 kap. 15, 18, 19 eller 22 §, får han hos kriminalvårdsnämnden begära prövning av beslutet.

Kriminalvårdsnämnden kan i

²³ Senaste lydelse 1981: 1126.

²⁴ Förutvarande 4 § upphävd genom 1981: 211.

²⁵ Senaste lydelse 1973: 918.

Nuvarande lydelse

han hos kriminalvårdsnämnden påkalla prövning av beslutet.

Föreslagen lydelse

samband med beslut om villkorlig frigivning enligt 26 kap. 9 § meddelat sådant förordnande om övervakning som enligt 11 § samma kapitel ankommer på skyddskonsulenten.

8 §²⁶

Bestämmelserna i 7 § första stycket tillämpas på motsvarande sätt beträffande den som har dömts till skyddstillsyn.

Den som dömts till skyddstillsyn må genom besvär hos hovrätt föra talan mot övervakningsnämnds beslut angående övervakning enligt 28 kap. 5 §, förordnande av övervakare enligt 28 kap. 6 §, föreskrift enligt 28 kap. 6 a §, åtgärd enligt 28 kap. 7 eller 11 § eller föreskrift som avses i 26 kap. 15 §. Besvärstiden räknas från den dag då han erhöll del av beslutet.

Den som har dömts till skyddstillsyn får genom besvär hos hovrätt föra talan mot övervakningsnämnds beslut i frågor som avses i 26 kap. 15 § eller 28 kap. 7 eller 11 §. Besvärstiden räknas från den dag då han erhöll del av beslutet.

10 §²⁷

Övervakningsnämnds beslut som avses i 7 och 8 §§ länder omedelbart till efterrättelse, såvida ej annorlunda förordnas.

Skyddskonsulents och övervakningsnämnds beslut som avses i 7 och 8 §§ länder omedelbart till efterrättelse, såvida ej annorlunda förordnas.

38 KAP.

1 §²⁸

Den som ådömts villkorlig dom eller skyddstillsyn äger före fullföljdstiden utgåva förklaring, att han är nöjd med domen i vad gäller den ådömda påföljden. Sådan förklaring skall avse jämväl böter, som ådömts med stöd av 27 kap. 2 § eller 28 kap. 2 §. Förklaringen avgives i den ordning regeringen föreskriver.

Den som har dömts till villkorlig dom får före fullföljdstidens utgång avge förklaring, att han är nöjd med domen i vad gäller den ådömda påföljden. Sådan förklaring skall avse även böter, som ådömts med stöd av 27 kap. 2 §. Förklaringen avges i den ordning regeringen föreskriver.

Förklaring, som avgivits i föreskriven ordning, må icke återtagas. Har den dömd fullföljt talan mot domen, skall hans talan i vad angår påföljd för brottet anses återkallad genom förklaringen.

Angående nöjdförklaring i fråga om dom på fängelse är särskilt stadgat.

²⁶ Senaste lydelse 1979: 680.

²⁷ Senaste lydelse 1981: 211.

²⁸ Senaste lydelse 1981: 211.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²⁹

Fråga om åtgärd enligt 27 kap. 5 § andra stycket eller 6 § upptages av den rätt som först avgjort det mål vari meddelats villkorlig dom.

Talan enligt 28 kap. 8 § väckes vid allmän underrätt, inom vars område den övervakningsnämnd som handhar övervakningen över den dömda är verksam.

Talan enligt 28 kap. 8 § väcks vid tingsrätt, inom vars område den övervakningsnämnd som har gjort framställning i ärendet är verksam.

Mål som avses i denna paragraf må ock upptagas av domstol, där brottmål mot den dömda är anhängigt, eller av rätten i den ort, där den dömda mera varaktigt uppehåller sig, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

9 §³⁰

Rättens beslut om åtgärd enligt 27 kap. 5 § andra stycket, 28 kap. 11 § eller 34 kap. 10 § andra stycket eller 18 § länder omedelbart till efterrättelse om ej annorlunda förordnas. Detsamma gäller avgöranden enligt 27 kap. 6 §, 28 kap. 9 § eller 34 kap. 4, 5 eller 6 § angående föreskrifter eller prövotid.

Rättens beslut om åtgärd enligt 27 kap. 5 § andra stycket, 28 kap. 11 § eller 34 kap. 10 § andra stycket eller 18 § länder omedelbart till efterrättelse om ej annorlunda förordnas. Detsamma gäller avgöranden enligt 27 kap. 6 §, 28 kap. 9 § eller 34 kap. 4, 5 eller 6 § angående föreskrifter, övervakning eller prövotid.

12 §³¹

Det åligger polismyndighet att lämna domstol, övervakningsnämnd och kriminalvårdsnämnden handräckning för den dömdes inställande i mål eller ärende enligt denna balk eller för hans omhändertagande jämlikt 26 kap. 22 § eller 28 kap. 11 §.

Det åligger polismyndighet att lämna domstol, övervakningsnämnd, kriminalvårdsnämnden och skyddskonsulent handräckning för den dömdes inställande i mål eller ärende enligt denna balk eller för hans omhändertagande enligt 26 kap. 22 § eller 28 kap. 11 §.

13 §³²

Kriminalvårdsstyrelsen eller, efter styrelsens bemyndigande, chefen för kriminalvårdsregionen, kan ändra vad en skyddskonsulent har beslutat enligt denna balk. Styrelsens beslut i en sådan fråga kan inte överklagas. Detsamma gäller i fråga om regionchefens beslut, som dock kan ändras av styrelsen.

Första stycket gäller inte beslut som avses i 26 kap. 11 §, 12 § andra

²⁹ Senaste lydelse 1981: 211.

³⁰ Senaste lydelse 1981: 211.

³¹ Senaste lydelse 1981: 211.

³² Förutvarande 13 § upphävd genom 1974: 565.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

meningen, 13 § andra meningen eller 16 § första stycket andra meningen.

14 §

Regeringen kan föreskriva att en skyddskonsulent får överlåta åt en annan tjänsteman att fullgöra uppgifter som enligt denna balk åvilar konsulenten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

2. Bestämmelserna i 26 kap. 6, 7 och 9 §§ i deras nya lydelse gäller även i fråga om den som avtjänar fängelsestraff vid ikraftträdandet. Om den dömden enligt dessa bestämmelser skall villkorligt frigges sedan halva strafftiden har avtjänats och ett avbrott i verkställigheten har skett före ikraftträdandet, skall dock iakttas följande. Villkorlig frigivning får ske först sedan den dömden utöver halva tiden eller, om han före ikraftträdandet har avtjänat längre tid, utöver denna tid har avtjänat det ytterligare antal dagar i kriminalvårdsanstalt som avbrottet varat. Utan hinder härav skall frigivningen i ett sådant fall alltid ske senast då två tredjedelar av strafftiden har avtjänats.

3. Prövotid som har fastställts enligt 26 kap. 10 § i dess äldre lydelse gäller fortfarande.

4. Bestämmelserna i 26 kap. 11 § och 28 kap. 5 § andra stycket i deras nya lydelse tillämpas även i fråga om den som står under övervakning vid ikraftträdandet.

5. Bestämmelsen i 26 kap. 23 § i dess äldre lydelse gäller fortfarande i fråga om fall då villkorligt medgiven frihet före ikraftträdandet har förklarats förverkad utan att fängelse på viss tid samtidigt ådömts.

6. Bestämmelserna i 37 kap. 1–3 §§ i deras nya lydelse tillämpas först vid förordnande och val av ledamöter och ersättare i övervakningsnämnder för tid efter utgången av år 1983, då tjänstgöringsperioden för de enligt äldre bestämmelser utsedda ledamöterna och ersättarna i nämnderna skall upphöra. Tjänstgöringsperioden för de ledamöter och ersättare som sålunda utses upphör vid utgången av år 1985.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 15 och 16 §§ lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken¹ skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1983.

¹ Senaste lydelse av 16 § 1965: 621.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1974: 202) om beräkning av strafftid m. m.

Härigenom föreskrivs att 20 § lagen (1974: 202) om beräkning av strafftid m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

För den som har börjat undergå fängelse på viss tid skall kriminalvårdsstyrelsen så snart det kan ske fastställa dagen för strafftidens slut. Överstiger strafftiden två månader, skall styrelsen även ange den eller de dagar, som är av betydelse för tillämpning av brottsbalkens bestämmelser om villkorlig frigivning samt den strafftid som då återstår.

Föreslagen lydelse

20 §¹

För den som har börjat undergå fängelse på viss tid skall kriminalvårdsstyrelsen så snart det kan ske fastställa dagen för strafftidens slut. Överstiger strafftiden två månader, skall styrelsen därvid även fastställa tidpunkten för villkorlig frigivning och för prövotidens utgång eller, om det är fråga om ett sådant fall som avses i 26 kap. 9 § första stycket första meningen brottsbalken, ange den eller de dagar, som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om sådan frigivning samt den strafftid som då återstår.

Kriminalvårdsstyrelsen får överlåta åt tjänstemän inom kriminalvården att meddela beslut enligt första stycket.

När omständigheterna ger anledning till det, får kriminalvårdsstyrelsen eller, enligt styrelsens bestämmande, tjänstemän inom kriminalvården ändra ett beslut enligt första stycket.

Kriminalvårdsstyrelsen kan ändra vad en tjänsteman inom kriminalvården har beslutat med stöd av andra eller tredje stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983 men får tillämpas även dessförinnan i den mån det behövs för tillämpningen av 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken i den lydelse paragraferna erhåller genom lagen (1983: 000) om ändring i brottsbalken.

¹ Senaste lydelse 1982: 364.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt

Härigenom föreskrivs att 33 och 54 §§ lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Till förberedande av frigivning kan intagen beviljas permission under viss längre tid (frigivningspermission).

Den som undergår fängelse på sådan tid att villkorlig frigivning icke kan komma i fråga får beviljas frigivningspermission endast om synnerliga skäl föreligger. Annan som undergår fängelse får ej beviljas frigivningspermission före den dag då villkorlig frigivning tidigast kan ske.

För frigivningspermission får ställas de villkor som kan anses erforderliga beträffande vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat.

54 §²

I frågor som avses i 33 och 34 §§ beslutar den övervakningsnämnd till vars verksamhetsområde anstalten hör. Kriminalvårdsnämnden beslutar dock i dessa frågor beträffande intagen som omfattas av förordnande enligt 16 § lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken.

Föreslagen lydelse

33 §¹

Till förberedande av frigivning kan *en* intagen *som avses i 26 kap. 7 § brottsbalken* beviljas permission under viss längre tid (frigivningspermission). *Sådan permission får inte beviljas för tid före den dag då två tredjedelar av straffet har avtjänats.*

Frågor som avses i 33 § prövas av kriminalvårdsnämnden. Detsamma gäller frågor som avses i 34 §, om den intagne har dömts till fängelse i lägst två år. Övriga frågor enligt 34 § prövas av den övervakningsnämnd till vars verksamhetsområde anstalten hör.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

¹ Senaste lydelse 1981: 213.

² Senaste lydelse 1981: 213.

5 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1963: 197) om allmänt kriminalregister

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1963: 197) om allmänt kriminalregister skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Registret skall innehålla anteckning om verkställighetens början beträffande den som dömts till fängelse och frigivning från sådant straff, med angivande vid villkorlig frigivning av prøvotiden och den återstående strafftiden.

Registret skall innehålla anteckning om

1. verkställighetens början beträffande den som dömts till fängelse och frigivning från sådant straff, med angivande vid villkorlig frigivning av prøvotiden och den återstående strafftiden; *sumt*

2. *förordnande om anstånd med övervakning eller om att vidare verkställighet ej får äga rum beträffande den som har dömts till skyddstillsyn.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

6 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m. m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m. m.¹

dels att i 11 och 18 §§ ordet "övervakningsnämnden" skall bytas ut mot "skyddskonsulenten",

dels att 15 och 22 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §²

Övervakning av den, som här i riket dömts till skyddstillsyn, må överflyttas till Danmark, Finland, Island eller Norge.

Beslutas i den andra staten ändrade bestämmelser med avseende å skyddstillsynen, skall beslutet äga giltighet här i riket.

¹ Senaste lydelse 1981: 215.

¹ Senaste lydelse

av

11 § 1964:548

18 § 1964:548.

² Senaste lydelse 1964:548.

Nuvarande lydelse

Ändå att övervakningen överflyttats, må åtgärd i fråga om skyddstillsynen beslutas här i riket, såframt den dömde här övertygas om annat brott eller behörig myndighet i Danmark, Finland, Island eller Norge till svensk myndighet hänskjuter ärende om sådan åtgärd. Sålunda hänskjutet ärende upptages av den övervakningsnämnd som vid tiden för överflyttningen *handhade* övervakningen.

Föreslagen lydelse

Ändå att övervakningen överflyttats, må åtgärd i fråga om skyddstillsynen beslutas här i riket, såframt den dömde här övertygas om annat brott eller behörig myndighet i Danmark, Finland, Island eller Norge till svensk myndighet hänskjuter ärende om sådan åtgärd. Sålunda hänskjutet ärende upptages av den övervakningsnämnd *inom vars verksamhetsområde* övervakningen *bedrevs* vid tiden för överflyttningen.

22 §³

Övervakning av den, som här i riket villkorligt frigivits efter avtjänande av fängelse, må överflyttas till Danmark, Finland, Island eller Norge.

Beslutas i den andra staten ändrade bestämmelser med avseende å den villkorliga frigivningen, skall beslutet äga giltighet här i riket.

Ändå att övervakningen överflyttats, må åtgärd i fråga om den villkorliga frigivningen beslutas här i riket, såframt den frigivne här övertygas om annat brott eller behörig myndighet i Danmark, Finland, Island eller Norge till svensk myndighet hänskjuter ärende om sådan åtgärd. Sålunda hänskjutet ärende upptages av den övervakningsnämnd som vid tiden för överflyttningen *handhade* övervakningen.

Ändå att övervakningen överflyttats, må åtgärd i fråga om den villkorliga frigivningen beslutas här i riket, såframt den frigivne här övertygas om annat brott eller behörig myndighet i Danmark, Finland, Island eller Norge till svensk myndighet hänskjuter ärende om sådan åtgärd. Sålunda hänskjutet ärende upptages av den övervakningsnämnd *inom vars verksamhetsområde* övervakningen *bedrevs* vid tiden för överflyttningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

³Senaste lydelse 1964:548.

7 Förslag till**Lag om ändring i passlagen (1978:302)**

Härigenom föreskrivs att i passlagen (1978:302) skall införas en ny paragraf, 34 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

34 §

Vad som i denna lag föreskrivs om överläkare gäller även annan läkare som avses i 2 § andra stycket lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

8 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet**

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet

dels att i 10 och 23 §§ ordet "övervakningsnämnd" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "skyddskonsulent" i motsvarande form,

dels att 13, 14, 24 och 26 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Med avseende på övervakningsnämndens handhavande av kriminalvården och den dömdes åligganden under prövotiden tillämpas i övrigt 26 kap. 12–18 §§ brottsbalken.

I fråga om kriminalvården under prövotiden tillämpas i övrigt 26 kap. 12–18 §§ brottsbalken.

Föreskrift enligt 26 kap. 15 § brottsbalken får dock ej innebära skärpning i förhållande till vad som bestämts i den främmande staten.

14 §

Om den främmande staten begär upplysning om hur den dömda har förhållit sig under prövotiden, skall kriminalvårdsstyrelsen lämna upplysning härom på grundval av upp-

Om den främmande staten begär upplysning om hur den dömda har förhållit sig under prövotiden, skall kriminalvårdsstyrelsen lämna upplysning härom på grundval av upp-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

gifter som styrelsen infordrar från
övervakningsnämnden.

gifter som styrelsen infordrar från
skyddskonsulenten.

Begår den dömda nytt brott och döms han under prövotiden av svensk domstol för brottet till påföljd som avses i 2 § första stycket lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister, skall kriminalvårdsstyrelsen sörja för att den främmande staten underrättas om domen.

Har den dömda i annat fall än avses i andra stycket allvarligt åsidosatt sina åligganden och finner övervakningsnämnden på grund härav påkallat att åtgärd i fråga om den ådömda påföljden beslutas av myndighet i den främmande staten, skall nämnden göra anmälan härom till kriminalvårdsstyrelsen. Styrelsen skall sörja för att den främmande staten underrättas om sådan anmälan.

24 §

Beslutas i den främmande staten ändrade föreskrifter om vad den dömda har att iaktta under prövotiden eller tiden för vård utom anstalt, har beslutet giltighet här i den mån motsvarande beslut skulle ha kunnat meddelas enligt svensk lag och beslutet ej innebär skärpning för den dömda i förhållande till vad som har bestämts här i landet.

Sedan kriminalvården överflyttats, får åtgärd i fråga om den ådömda påföljden beslutas här i landet endast om den dömda här övertygas om annat brott eller behörig myndighet i den främmande staten hit hänskjuter ärende om sådan åtgärd. Hänskjutet ärende upptas av den övervakningsnämnd som handade övervakningen vid tiden för överflyttningen.

Upphör den dömda att ha hemvist i den främmande staten, kan kriminalvårdsstyrelsen förordna att verkställighet i den staten ej längre skall äga rum. Görs ej i anslutning därtill framställning om verkställighet av domen i annan främmande stat, skall styrelsen förordna att verkställigheten skall återupptas här i landet av den övervakningsnämnd som sist handlade övervakningen.

Sedan kriminalvården överflyttats, får åtgärd i fråga om den ådömda påföljden beslutas här i landet endast om den dömda här övertygas om annat brott eller behörig myndighet i den främmande staten hit hänskjuter ärende om sådan åtgärd. Hänskjutet ärende upptas av den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde kriminalvården bedrevs vid tiden för överflyttningen.

Upphör den dömda att ha hemvist i den främmande staten, kan kriminalvårdsstyrelsen förordna att verkställighet i den staten ej längre skall äga rum. Görs ej i anslutning därtill framställning om verkställighet av domen i annan främmande stat, skall styrelsen förordna att verkställigheten skall återupptas här i landet av den skyddskonsulent som sist handlade övervakningen.

26 §

Talan mot kriminalvårdsstyrelsens beslut i fråga som avses i 10 §, 21 § första stycket, 24 § tredje stycket eller 25 § andra stycket föres hos regeringen genom besvär. Mot annat beslut av kriminalvårdsstyrelsen enligt denna lag får talan ej föras.

Om den dömda, i fall då begränsad verkställighet har anordnats här

Om den dömda, i fall då begränsad verkställighet har anordnats här

Nuvarande lydelse

i landet, ej är nöjd med övervakningsnämnds beslut om provotid, övervakning, *förordnande av övervakare*, föreskrift, varning eller anmälan enligt 14 § tredje stycket, kan han hos kriminalvårdsnämnden påkalla prövning av beslutet. Övervakningsnämnds beslut som nu avses länder dock omedelbart till efterrättelse, såvida ej annorlunda förordnas.

Mot kriminalvårdsnämndens beslut enligt denna lag får talan ej föras.

Föreslagen lydelse

i landet, ej är nöjd med övervakningsnämnds beslut om provotid, övervakning, föreskrift, varning eller anmälan enligt 14 § tredje stycket, kan han hos kriminalvårdsnämnden påkalla prövning av beslutet. Övervakningsnämnds beslut som nu avses länder dock omedelbart till efterrättelse, såvida ej annorlunda förordnas.

I fråga om beslut som avses i 26 kap. 12 § andra meningen eller 13 § andra meningen brottsbalken tillämpas 37 kap. 7 § samma balk. Övervakningsnämnds beslut i sådan fråga får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

9 Förslag till

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 21 § sekretesslagen (1980: 100)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

7 kap.
21 §

Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om den som har dömts att undergå kriminalvård, om det kan antas att han eller någon honom närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut av kriminalvårdsstyrelsen eller någon av kriminalvårdens nämnder och inte heller beslut i annat fall enligt lagstiftningen om kriminalvård i anstalt.

Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om den som har dömts att undergå kriminalvård, om det kan antas att han eller någon honom närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut av kriminalvårdsstyrelsen eller någon av kriminalvårdens nämnder och inte heller annat beslut i ett kriminalvårdsärende enligt brottsbalken eller lagstiftningen om kriminalvård i anstalt.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

¹ Lagen omtryckt 1982: 1106.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-11-11

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Gustafsson, Hjelm-Wallén, Peterson, S. Andersson, Rainer, Boström, Bodström, B. Andersson, Dahl, R. Carlsson, Holmberg

Föredragande: statsrådet Rainer

Lagrårsremiss om ändring i brottsbalken m.m. (villkorlig frigivning och kriminalvård i frihet m.m.)

1 Inledning

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet i maj 1979 två kommittéer för att utreda vissa frågor om fängelse och kriminalvård i anstalt¹ resp. kriminalvård i frihet m.m.² Kommittéerna antog namnen fängelsestraffkommittén (Ju 1979:04) och frivårdskommittén (Ju 1979:05).

Båda kommittéerna har under hösten 1981 avlämnat delbetänkanden, fängelsestraffkommittén betänkandet (SOU 1981:92) Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmanamedverkan inom kriminalvården och frivårdskommittén betänkandet (SOU 1981:90) Frivårdspåföljder.

I fängelsestraffkommitténs betänkande föreslås bl. a. ändringar beträffande nuvarande ordning för villkorlig frigivning. Den huvudsakliga innebörden är att sådan frigivning enligt en huvudregel skall ske sedan halva strafftiden har avtjänats. Med hänsyn till frigivningssituationen skall frigivningen dock kunna senareläggas med högst 14 dagar. För en mindre grupp farliga brottslingar som dömts till långa straff för allvarlig kriminalitet föreslås särskilda regler. Förslaget innebär också att den minimitid som skall ha avtjänats i anstalt innan villkorlig frigivning får äga rum sänks från

¹ Hovrättslagmannen Carl-Johan Cosmo, ordförande, riksdagsledamöterna Helge Klöver, Blenda Littmarck och Lisa Mattson samt pol. sekr. Jan Nilsson och fil. kand. Kay-Vilhelm Winqvist.

² Vid betänkandets avlämnande ingick i kommittén som ledamöter lagmannen Olof Börjeson, ordförande, verkställande direktören Sven Andersson samt riksdagsledamöterna Ella Johnsson, Inger Lindquist, Arne Nygren och Hans E. Petersson i Röstånga.

tre till två månader. Vidare föreslås att övervaknings- och kriminalvårdsnämnderna skall avskaffas och deras nuvarande uppgifter överföras på andra organ, främst skyddskonsulentorganisationen. För att allmänheten skall få insyn i kriminalvården föreslår kommittén att särskilda lekmannanämnder skall inrättas.

Fängelsestraffkommitténs förslag till sänkning av minimitiden före villkorlig frigivning har tagits upp till särskild behandling i en proposition som antogs av riksdagen i maj 1982 (prop. 1981/82: 153, JuU 1981/82: 51, rskr 1981/82: 297) och lett till lagstiftning som trätt i kraft den 1 juli 1982 (SFS 1982: 363).

Betänkandet Frivårdspåföljder innehåller förslag till effektivisering av frivårdspåföljderna. Avsikten är främst att ge underlag för en minskad användning av frihetsstraff. Sålunda föreslås bl. a. att bestämmelserna om skyddstillsyn stramas upp och att en möjlighet att för vissa fall förordna om intensivövervakning införs. Den nuvarande villkorliga domen föreslås med vissa förändringar bibehållen under beteckningen straffvarning. Som en ny påföljd föreslås villkorligt fängelsestraff, som avses innebära att domstolen mäter ut ett fängelsestraff men medger anstånd med dess verkställighet eller del därav. Påföljden skall kunna ådömas med eller utan övervakning. Slutligen föreslås i betänkandet nya regler om övervaknings- och provotider.

Sammanfattningar av innehållet i de båda betänkandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1 och 2*.

Betänkandena har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av yttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

2 Allmän motivering

2.1 Allmänna utgångspunkter

Olika frågor med anknytning till det straffrättsliga påföljdssystemet har varit föremål för stort intresse i den kriminalpolitiska debatten under senare tid. Därvid har i vissa hänseenden en omvärdering skett av ställningstaganden som gjordes i anslutning till brottsbalkens tillkomst. Detta sammanhänger inte minst med den kriminologiska forskning i fråga om verkningarna av olika behandlingsinsatser som har ägt rum såväl i vårt land som i utlandet. Bland de tidigare betänkanden och rapporter som under senare år har lagts fram på området bör kanske särskilt nämnas den av kriminalpolitiska arbetsgruppen inom brottsförebyggande rådet (BRÅ) utarbetade rapporten (1977: 7) Nytt straffsystem – Idéer och förslag, som otvivelaktigt i väsentlig mån har kommit att stimulera debatten på det kriminalpolitiska fältet. Samma intresse för påföljdssystemets utformning och liknande tendenser till omvärderingar av tidigare ställningstaganden har gjort sig gällande även i våra nordiska grannländer.

De båda nu föreliggande delbetänkandena skall ses mot den angivna bakgrunden. De innehåller en rad förslag till ändringar av både principiell och praktisk betydelse, som dock inte kan sägas innebära någon radikal omgestaltning av påföljdssystemet. Betänkandena har vid remissbehandlingen fått ett något blandat mottagande. Åtskilliga remissinstanser har uttalat sin anslutning till förslagen i stora delar, men kritik mot dessa har samtidigt anförts från många håll både vad gäller en del principiella frågor och beträffande vissa detaljspörsmål. Huvudintrycket av remissutfallet får dock sägas vara gynnsamt.

I direktiven till kommittéerna angavs som ett väsentligt riktmärke för utredningarna att man borde fullfölja den linje i det kriminalpolitiska utvecklingsarbetet som går ut på att minska användningen av frihetsberövande påföljder och avkorta längden på dem som ändå måste göras. Detta har också varit en av utgångspunkterna för de förslag som har lagts fram i betänkandena.

Flertalet av de remissinstanser som närmare har gått in på frågan har uttryckligen gett sin anslutning till den angivna målsättningen för utredningsarbetet. Från ett par håll har man dock – främst med hänvisning till brottsutvecklingen – gett uttryck för en viss tveksamhet. Jag kan ha förståelse härför. Den snabba ökningstakt vad gäller brottsutvecklingen som rådde under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet tycks visserligen numera ha dämpats. Åtskilliga brottstyper fortsätter emellertid att öka och det råder ingen tvekan om att den totala kriminalitetsnivån är oroande hög.

Intresset av att brottsligheten bekämpas, att allmän laglydnad upprätthålls och att medborgarna liksom samhället som sådant därigenom skyddas från brott måste naturligtvis tillmätas grundläggande betydelse när man överväger inriktningen av kriminalpolitiken. Frihetsstraffet framstår av många skäl som det allvarligaste ingrepp samhället kan göra i en enskild människas liv, men det torde stå klart att vi inte inom överskådlig tid kan avvara sådana straff som inslag i påföljdssystemet. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att kriminaliteten under senare tid i betydande utsträckning har kommit att inriktas på brottstyper som framstår som särskilt farliga från allmän synpunkt, såsom narkotikabrottslighet och avancerad ekonomisk kriminalitet. Mot brottslighet av sådant slag måste samhället ingripa med särskild kraft.

Vad den kriminologiska forskningen numera har lärt oss är emellertid tanken att man genom frihetsberövande straff skulle kunna förbättra den straffade individen är en illusion. Det är tvärtom numera allmänt erkänt att dessa straff leder till dålig rehabilitering och hög återfallsfrekvens liksom att de ofta har en nedbrytande verkan på personligheten.

Det är också huvudsakligen denna insikt som har lett till att de tidsobestämda frihetsberövande påföljder som ursprungligen fanns i brottsbalkens system, ungdomsfängelse och internering, numera har slopats. Vidare har

den tidigare möjligheten att förena skyddstillsyn med behandling i anstalt ersatts av en ordning som innebär att skyddstillsyn kan kombineras med ett fängelsestraff på en tid av högst tre månader som skall bestämmas redan i domen. Dessa reformer har inneburit att det i det svenska påföljds-systemet inte längre finns några frihetsberövande brottspåföljder som innebär kriminalvård i anstalt under obestämd tid i egentlig mening utan endast det formellt tidsbestämda frihetsstraffet fängelse.

En utgångspunkt måste i enlighet med det anförda vara att användningen av fängelsestraff endast kan motiveras av vad man brukar kalla allmänpreventiva skäl liksom till en del också utifrån samhällsskyddsaspekter. Effekterna av fängelsestraffen i dessa hänseenden är emellertid till stor del osäkra.

All tillgänglig forskning liksom internationella jämförelser visar sålunda att brottslighetens utveckling inte står i någon mera bestämd relation till den nivå i fråga om antalet frihetsberövanden och dessas längd som man upprätthåller. I linje med vad bl. a. kriminalvårdsstyrelsen har uttalat vid remissbehandlingen torde det i själva verket inte vara någon överdrift att säga att kriminalpolitikens betydelse för brottsutvecklingen i detta hänseende är förhållandevis underordnad, om man ställer den i relation till familje- och skolpolitik, arbetsmarknads- och socialpolitik, rättsväsendets utformning och funktion i stort liksom naturligtvis den ekonomiska strukturen och människosynen i samhället. Över huvud taget gäller att ett arbete på ett solidariskt samhälle med en bättre och rättvisare fördelning av inkomster, bostäder, utbildning, arbetsmiljö och kultur är ägnat att förebygga de risker för social missanpassning som ofta utgör en grogrund för kriminalitet och därmed säkerligen har större betydelse än straffrättsliga reaktioner mot redan begångna brott.

Om man håller detta i minnet och samtidigt beaktar fängelsestraffens förut berörda skadeverkningar från humanitära och effektivitetsmässiga synpunkter, finns det enligt min mening allt skäl att ge kriminalpolitiken en inriktning som innebär att frihetsstraffens användning och deras längd fortlöpande minskas. Detta gäller så mycket mera som beläggningen på kriminalvårdens anstalter under de senaste åren har ökat i en utsträckning som har gett upphov till betydande kapacitetsmässiga problem. För mig står det klart att det även från samhällsekonomiska synpunkter måste vara ett önskemål att denna utveckling bryts.

Frågan om användningen av frihetsstraff måste samtidigt ses mot bakgrund av det straffrättsliga påföljdssystemets utformning i stort. Detta system har genom tiderna undergått stora förändringar såväl i fråga om den praktiska utformningen och tillämpningen som beträffande det teoretiska underlaget. Från tid till annan ökas också intresset för mera principiellt inriktade diskussioner på kriminalpolitikens område rörande den ideologiska motiveringen för påföljdssystemets utformning. En sådan diskussion pågår också f. n. sedan ett par år tillbaka.

Företrädare för en riktning på området – ofta kallad den nyklassiska strömningen – har gett uttryck för uppfattningen att det nuvarande påföljdssystemet präglas av en behandlingstanke som inte är rationellt motiverad. I konsekvens med detta synsätt har man menat att straffrättsliga påföljder aldrig bör få motiveras av ett förmodat behov av behandling hos den dömda. Man har från detta håll i stället fäst avgörande vikt vid förutsebarhet och proportionalitet vid påföljdsbestämningen och hävdar att påföljdens stränghet i princip bör bedömas med utgångspunkt i det begångna brottets svårighetsgrad. Brottspåföljder bör enligt denna uppfattning i princip vara – och öppet erkännas vara – obehagliga för den brottslige något som inte avses hindra att man inom påföljdens ram erbjuder den dömda stöd och hjälp.

Redan av vad jag förut har anfört framgår att denna ståndpunkt så till vida har vunnit allmän anslutning som det numera knappast från något håll hävdas att de påföljder som verkställs i anstalt kan utformas på ett sådant sätt att de får övervägande positiva effekter för den dömda. I övrigt har emellertid den nyklassiska strömningen ingalunda varit oomstridd. Man har befarat att det synsätt som nyss har beskrivits skulle medföra att tillämpningen blir alltför stel och schablonmässig. Det har också hävdats att det särskilt vad gäller kriminalvården i frihet skulle innebära både principiella och praktiska olägenheter att utforma påföljderna utifrån tanken att dessa skall utgöra ett strafflidande eller obehag för den dömda, eftersom strävandena att ge frivården ett positivt innehåll då skulle försvåras. Över huvud taget måste en differentiering av påföljderna och deras verkställighet ske med hänsyn till den brottslige person och individuella förhållanden, har man menat.

I betraktande av de skilda uppgifter som har tilldelats de båda kommittéerna kan det sägas vara naturligt att dessa i vissa principiella frågor av det slag som har antytts nu utvecklar delvis olika synsätt. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att olika uppfattningar beträffande hithörande frågor har gjort sig gällande även vid remissbehandlingen av betänkandena. I många fall har också från remissinstansernas sida intressanta och tankeväckande synpunkter utvecklats på frågor som rör det teoretiska underlaget för påföljdssystemet.

Själv vill jag härvidlag först understryka att våra insikter om fängelsestraffets negativa effekter självfallet inte får hindra att man inom straffets ram i all möjlig mån vidtar sådana åtgärder som kan mildra och motverka skadeverkningarna och om möjligt också leda till positiva effekter i enskilda fall. På motsvarande sätt är det enligt min mening självklart att målsättningen med de åtgärder som vidtas inom frivårdens ram måste vara att bidra till att den dömda inte återfaller i brott och att hans anpassning i samhället även i övrigt främjas. Detta hindrar inte att frivården förenas med krav på den dömda och möjligheter till ingripanden om dessa inte uppfylls, men den nyss angivna målsättningen måste enligt min mening

beaktas både när det gäller att avgöra vilka krav som skall ställas och vilka ingripanden som bör göras.

Som jag ser det är det emellertid klart att de principiella frågor som jag förut berörde inte lämpligen nu kan tas upp till behandling av statsmakterna i hela sin vidd. Det material som föreligger i detta lagstiftningsärende ger inte underlag för någon mera radikal förändring i fråga om den avvägning mellan allmän- och individualpreventiva synpunkter som brottsbalken representerar. Någon sådan förändring har inte heller varit avsikten med de båda delbetänkandena. Kommittéernas arbete fortsätter emellertid, och i samband med behandlingen av deras slutbetänkanden kan principiella frågor av denna typ komma att få en mera ingående och generell belysning.

Detta för tanken till ett annat spørsmål som också har ägnats uppmärksamhet av remissinstanserna, nämligen om lämpligheten av partiella reformer på påföljdssystemets område. I ett beslut med anledning av motioner om vissa kriminalpolitiska frågor strax innan de båda kommittéerna skulle tillkallas gav riksdagen regeringen till känna att det planerade utredningsarbetet inte fick leda till dröjsmål i fråga om reformarbetet på området. I den mån en fråga med hänsyn till sitt samband med andra övergripande spørsmål eller eljest avsågs bli behandlad inom ramen för detta arbete skulle enligt riksdagsbeslutet möjligheterna noggrant prövas att med förtur lägga fram förslag till dellsönder (JuU 1978/79: 9, rskr 1978/79: 53).

Vid remissbehandlingen har en del instanser ställt sig tveksamma till lämpligheten av partiella reformer på detta område och pekat på riskerna för att helhetsperspektivet på kriminalpolitiken går förlorat och att en samlad överblick försvåras. Flertalet av de frågor som har aktualiserats i betänkandena är dock enligt min uppfattning av den arten att de utan några sådana risker kan behandlas redan i detta ärende. Beträffande en del av förslagen har jag emellertid stor förståelse för de angivna remissinstansernas synpunkter. Jag återkommer till detta i det följande vid min genomgång av de olika aktuella förslagen.

I det följande tar jag först upp olika frågor beträffande villkorlig frigivning, ett problemkomplex som har behandlats av fängelsestraffkommittén (avsnitt 2.2). Därefter går jag in på kriminalvård i frihet (avsnitt 2.3) och behandlar därvid främst frågor som frivårdskommittén har aktualiserat men även ett par förslag från fängelsestraffkommittén. Sistnämnda kommitté har som framgått också utrett vissa frågor om nämnder och lekman-namedverkan inom kriminalvården. De frågorna tar jag upp i ett särskilt avsnitt (2.4).

2.2 Villkorlig frigivning

2.2.1 Allmänna synpunkter

Villkorlig frigivning infördes i svensk rätt år 1906. Till en början hade institutet ett begränsat tillämpningsområde. Genom en serie reformer un-

der 1900-talet har emellertid tillämpningsområdet vidgats väsentligt samtidigt som tillämpningen har kommit att få en alltmer obligatorisk karaktär. Från att ursprungligen kanske främst ha haft syftet att främja gott beteende under anstaltsvistelsen och motverka återfall har institutet också fått delvis ändrade funktioner. Den villkorliga frigivningen har alltmer brukats som en verksam metod att generellt förkorta anstaltstidernas längd. Att lagstiftaren för ändamålet valt den vägen hänger till en del samman med att den frivård som förekommer efter frigivningen har kommit att ses som en viktig integrerad del av fängelsepåföljden. De som dömts till fängelse har ofta svåra sociala och personliga problem och tiden efter frigivning utgör i allmänhet en mycket känslig period där behovet av stöd och hjälp för att anpassa sig till normala sociala förhållanden är utomordentligt stort.

Enligt nuvarande bestämmelser om ovillkorlig frigivning får den som undergår fängelse friges villkorligt när två tredjedelar eller, om särskilda skäl föreligger, halva tiden har avtjänats. I praktiken lämnar också det helt övervägande antalet intagna anstalten senast när två tredjedelar av tiden avtjänats antingen till följd av villkorlig frigivning eller också på grund av s. k. frigivningspermission. Frågor om villkorlig frigivning prövas av övervakningsnämnderna, om strafftiden inte överstiger *ett år*, och annars av den centrala kriminalvårdsnämnden.

För dem som dömts till långa strafftider, med vilket normalt avses *två år och sex månader* eller mera, tillämpas – med vissa undantag till vilka jag strax återkommer – en fast praxis hos kriminalvårdsnämnden.

Den innebär att villkorlig frigivning i regel sker sedan halva tiden har avtjänats. För unga – i princip intagna som var under 23 år vid brottets begående – och äldre intagna medges i allmänhet halvtidsfrigivning redan vid strafftider på *ett år och sex månader* eller mera.

För dem som har kortare straff än som har angetts nu sker frigivning i regel först sedan två tredjedelar av tiden avtjänats. Endast om frigivningssituationen i något hänseende framstår som speciellt gynnsam eller andra mycket speciella omständigheter föreligger beviljas tidigare frigivning. En viss s. k. avtrappningsregel tillämpas dock för dem som har strafftider närmast under de angivna gränserna.

Av dem som har dömts till långa strafftider är det en kategori som särbehandlas och inte beviljas frigivning innan två tredjedelar av tiden avtjänats. Det gäller dem som har gjort sig skyldiga till särskilt allvarlig brottslighet som har riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa i fall där påtaglig risk bedöms föreligga för fortsatt brottslighet av samma slag.

Den villkorliga frigivningen har under senare år varit föremål för överväganden i skilda sammanhang. Institutet har härvid utsatts för kritik i olika hänseenden. Vad man främst tryckt på har varit risken att den fakultativa utformningen av bestämmelserna skulle kunna leda till att den i straffmätningen förutsatta proportionaliteten mellan brott och straff åsidosätts liksom att förutsägbarheten och därmed rättssäkerheten vid verkställande av

frihetsstraff försvagas. Också principen med skilda kvotdelar för olika grupper av intagna har mött kritik. Det har ansetts innebära en vilseledande ordning att, som i princip gäller enligt nuvarande system, frihetsbetröandet i praktiken blir lika långt exempelvis för den som har dömts till fängelse i två år som för den som dömts till fängelse i två år och sex månader.

Den arbetsgrupp inom BRÅ som utarbetade den förut nämnda rapporten Nytt straffsystem ansåg att övervägande skäl talade för att den villkorliga frigivningen borde avskaffas. Som en förutsättning såg gruppen dock att man på något sätt kunde försäkra sig om att anstaltstiderna därigenom inte skulle ökas. Om institutet ansågs böra behållas menade man att frigivning regelmässigt borde ske vid viss kvotdel av straffet och att denna kvotdel borde bestämmas till hälften av strafftiden.

Också den nordiska straffrättskommittén framhöll i betänkandet (NU A 1978: 6) Villkorlig frigivning att flera skäl talade för att slopa den villkorliga frigivningen. Med hänsyn till de motargument som fanns — främst risken för ökning av de faktiska strafftiderna och behovet av att i efterhand kunna företa en strafflindring — rådde dock inom kommittén enighet att i detta skede inte föreslå att institutet avskaffades. Däremot ansåg kommittén att man i samtliga nordiska länder borde sträva efter att införa en allmän halvtidsregel för villkorlig frigivning och att förutsättningar för senareläggning av denna skulle göras ytterst strikta och anges i lag.

De ursprungliga direktiven till fängelsestraffkommittén innebar att kommittén i fråga om den villkorliga frigivningen skulle göra en förutsättningslös utredning. I februari 1981 meddelades emellertid kommittén tilläggsdirektiv, vilka hade som utgångspunkt att övervakningsnämnderna borde avskaffas. Dåvarande chefen för justitiedepartementet uttalade därvid att kommittén, om den stannade för att den villkorliga frigivningen borde behållas, i första hand borde pröva en lösning som innebar att villkorlig frigivning för korttidsdömda skulle ske obligatoriskt sedan en viss kvotdel av straffet hade avtjänats.

Enligt kommitténs förslag bibehålls den villkorliga frigivningen men som huvudregel införs att villkorlig frigivning skall ske sedan halva strafftiden avtjänats. Från huvudregeln föreslås två undantag gälla. Det första avser dem som dömts till fängelse i lägst två år för brottslighet som riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa. Dessa skall enligt förslaget friges först sedan två tredjedelar av tiden avtjänats, om samhällets behov av skydd är särskilt påtagligt med hänsyn till brottslighetens karaktär. Den grupp som denna särreglering gäller har alltså i princip avsetts motsvara den grupp långtidsdömda som enligt nuvarande system friges villkorligt först sedan två tredjedelar av tiden avtjänats. Den väsentliga förändringen föreslås dock att förordnande om senareläggning av den villkorliga frigivningen skall meddelas av domstol redan i samband med domen medan fråga om frigivning i dag prövas av kriminalvårdsnämnden under pågående verkställighet.

Det andra undantaget innebär att möjlighet till viss förskjutning av tidpunkten för frigivning ges med hänsyn till frigivningssituationen. Vid halvtidsfrigivning inskränks denna möjlighet till en senareläggning med högst fjorton dagar medan det vid två tredjedelsfrigivning ges möjlighet att såväl över- som underskrida den normala frigivningstidpunkten med fjorton dagar.

De allmänna principer som kommittén anger sig ha utgått från, att frihetsstraffen bör göras så korta som möjligt och att utrymmet för skiftande och skönsmässiga bedömningar bör minskas, har i allmänhet godtagits vid remissbehandlingen. Huvuddragen av kommitténs förslag har också lämnats utan erinran eller tillstyrkts av majoriteten av remissinstanserna. En betydande del av dessa har dock på olika grunder ställt sig avvisande eller tveksamma till väsentliga delar i förslaget. I fråga om den närmare utformningen av en ändrad ordning har också skilda synpunkter gjort sig gällande.

För egen del kan jag liksom flertalet remissinstanser ansluta mig till de allmänna principer som kommittén enligt vad som nyss återgavs har utgått från. Jag ställer mig sålunda helt bakom den i kommitténs direktiv uttalade ståndpunkten att utgångspunkten för lagstiftningsarbetet på förevarande område bör vara att fängelsestraffet inte är ägnat att medföra några positiva effekter för den intagne själv utan tvärtom ofta har direkta skadeverkningar. Från denna utgångspunkt måste det vara en självfallen strävan att i möjlig mån begränsa omfattningen av de frihetsberövanden som främst med hänsyn till allmän laglydnad framstår som nödvändiga. Även om Sverige i ett internationellt perspektiv har nått relativt långt i detta hänseende, finns det som jag uttalade redan inledningsvis (avsnitt 2.1) övervägande skäl som talar för att man strävar efter att ytterligare minska antalet och längden av de straffrättsliga frihetsberövandena, allt i den utsträckning det är försvarligt med hänsyn till allmänpreventiva synpunkter och samhällsskyddsaspekter.

Eftersom fängelsestraffet inte kan förväntas medföra positiva effekter för den intagne själv, är dess utdömande och verkställighet i första hand motiverat av allmänpreventiva skäl och, om man så vill, som ett samhällets klander av det brottsliga förfarandet som sådant.

Mot denna bakgrund är det ofrånkomligt att frågor om rättslig likabehandling, förutsägbarhet och rättssäkerhet på ett helt annat sätt måste komma i förgrunden än när fråga är om åtgärder som är avsedda att anpassas till den enskildes behov av hjälp och stöd. Berättigade invändningar synes från denna synpunkt kunna riktas mot det nuvarande systemet med villkorlig frigivning. Som nämnts tillämpas visserligen en rätt fast praxis på området, men den fakultativa utformningen av bestämmelserna medför ändå att de intagna kan känna osäkerhet om tidpunkten för frigivning samtidigt som uppenbara risker finns att enskilda beslut kan framstå som orättvisa. För att dessa olägenheter skall undanröjas är det enligt min

mening angeläget att systemet i högre grad än f. n. tryggar en likformig tillämpning och lämnar mindre utrymme för skönsmässiga bedömningar. Väsentligt från principiell synpunkt är också att lagen klart återspeglar det system som faktiskt tillämpas.

Som påpekats tidigare (avsnitt 2.1) har flera remissinstanser ställt sig tveksamma till det lämpliga att vid en översyn av påföljdssystemet välja vägen att gå fram med delreformer. Frågan om ändringar i regleringen av den villkorliga frigivningen är ett av de områden där denna tveksamhet varit särskilt uttalad. Det har påpekats att frågan har ett så nära samband med de andra frågor om straffmätning, påföljdsval och straffskalor som fängelsestraffkommittén har i uppdrag att utreda att det framlagda förslaget med nödvändighet får en ofullständig karaktär. Bl. a. har framhållits att den för institutet villkorlig frigivning viktiga frågan om förverkande av den villkorligt medgivna friheten i samband med ny brottslighet, som i sin tur hänger nära samman med hur problemet med återfall i brott generellt bör regleras, inte fått någon egentlig lösning genom kommitténs förslag.

För egen del har jag förståelse för den tveksamhet som kommit till uttryck under remissbehandlingen. Från principiell och systematisk synpunkt skulle det självfallet vara önskvärt att hela det problemkomplex som kommittén har till uppgift att utreda kunnat behandlas i ett sammanhang. Som jag angav inledningsvis bör synpunkter av detta slag dock i enlighet med den av riksdagen fastställda uppläggnings av reformarbetet inte få tas till intäkt för att angelägna reformer skjuts på framtiden.

Det finns som nämnts en betydande uppslutning bakom en kriminalpolitisk inriktning som innebär att man bör begränsa omfattningen av de straffrättsliga frihetsberövandena och säkerställa en likformig bedömning med minskat utrymme för skönsmässighet. Enligt kommitténs bedömning, som delas av en stor majoritet av remissinstanserna, skulle dess förslag innebära betydande förbättringar i dessa hänseenden. De flesta av dem som har ställt sig tveksamma till delreformer på området har också trots allt menat att kommitténs förslag redan nu bör kunna läggas till grund för lagstiftning. För egen del anser jag övervägande skäl tala för att kommittéförslaget nu tas upp till behandling. Jag vill anmärka att det torde få förutsättas att kommittén ägnar frågor som rör villkorlig frigivning uppmärksamhet även under sitt fortsatta arbete med principerna för påföljdsval och straffmätning och att därvid bl. a. förutsättningarna för förverkande av villkorligt medgiven frihet får en närmare belysning.

Vid överväganden av en reform beträffande institutet villkorlig frigivning uppkommer olika delfrågor som lämpligen bör behandlas var för sig. Jag skall i det följande närmare gå in på dessa.

2.2.2 Villkorlig frigivning eller inte?

Departementsförslaget: Systemet med villkorlig frigivning efter viss del av den utmätta strafftiden behålls.

Fängelsestraffkommitténs förslag överensstämmer i sak med departementsförslaget.

Remissinstanserna: En stor majoritet tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget att den villkorliga frigivningen skall behållas. Vissa remissinstanser menar dock att man på sikt bör arbeta för eller i vart fall undersöka förutsättningarna för att avskaffa den villkorliga frigivningen. (Se bilaga 3 avsnitt 2.2.)

Skäl för departementsförslaget: De olika skälen för och emot att behålla den villkorliga frigivningen har fått en ingående belysning inte bara genom fängelsestraffkommitténs betänkande utan också genom BRÅ-rapporten Nytt straffsystem och genom nordiska straffrättskommitténs betänkande i frågan. Som jag förut har nämnt har det hävdats att institutet är förenat med vad som från vissa synpunkter framstår som nackdelar. Systemet som det i dag är utformat har ansetts ge utrymme för orättvisor i vissa fall och minska förutsägbarheten. Det har även gjorts gällande att den stora skillnad som föreligger mellan de av domstolen bestämda straffen och de faktiska strafftiderna kan ge allmänheten en missvisande bild av hur straffsystemet fungerar.

Det är emellertid också klart att systemet är förenat med fördelar. Den mest påtagliga av dessa är att man uppnår en förkortning av längden på frihetsberövandena inom kriminalvården. Nordiska straffrättskommittén har pekat på att det är ett välkänt förhållande att kravet på en kännbar reaktion på ett brott gör sig gällande med särskild kraft omedelbart efter brottet och under domstolsförfarandet. De repressiva och allmänpreventiva synpunkter som har präglat straffmätningen försvagas därefter ofta successivt och gärningsmannens personliga förhållanden träder mer i förgrunden. Ett system med villkorlig frigivning ger också underlag för en ordning enligt vilken man genom frivårdens försorg vid behov kan sätta in kontroll och hjälp under den första tiden efter frigivningen då erfarenhetsmässigt återfallsrisken är allra störst.

För egen del kan jag ha en viss förståelse för de argument som i den kriminalpolitiska debatten har anförts till stöd för tanken att institutet villkorlig frigivning bör mönstras ut ur påföljdssystemet. Åtminstone teoretiskt sett synes det vara tänkbart att bygga upp ett påföljdssystem där man i andra former tar tillvara de fördelar som anses vara förenade med villkorlig frigivning.

Å andra sidan torde det också vara möjligt att ändra reglerna om villkorlig frigivning på ett sådant sätt att man i huvudsak eliminerar de olägenheter som har påtalats utan att därför hela institutet behöver överges. När jag liksom kommittén och flertalet remissinstanser stannar för denna lösning är det framför allt två synpunkter som för mig är avgörande.

För det första skulle ett avskaffande av den villkorliga frigivningen förutsätta en väsentligt ändrad straffmätningspraxis, om inte de faktiska strafftiderna skulle öka drastiskt. En sådan ändrad praxis kan vara svår att

åstadkomma, och sannolikt skulle den komma att bli splittrad under avsevärd tid framåt. Till detta kommer att en ändring i praxis av angivet slag förutsätter ett mycket omfattande och från flera synpunkter komplicerat och vanskligt lagstiftningsarbete. T. ex. skulle ju samtliga straffskalor med minimitid – i brottsbalken såväl som inom specialstraffrätten – behöva ändras, om man inte vill åstadkomma en direkt straffhöjning.

För det andra finns villkorlig frigivning f. n. som institut inte bara i våra nordiska grannländer utan också i praktiskt taget samtliga straffrättsliga system i främmande länder med samma grundläggande uppbyggnad som det svenska (jfr t. ex. prop. 1978/79: 3 s. 169–176). I synnerhet talar givetvis hänsynen till den nordiska rättslikheten och det nordiska straffverkställighetssamarbetet mot tanken på en särlösning för svensk del.

Oavsett hur man vid en förutsättningslös bedömning skulle vilja värdera de principiella för- och nackdelar som från skilda synpunkter kan sägas vara förenade med villkorlig frigivning, synes det mig uppenbart att de eventuella nackdelarna i vart fall inte kan anses vara av så allvarligt slag att de uppväger de mera praktiska olägenheter som ett avskaffande av institutet enligt det anförda f. n. skulle dra med sig. Detta gäller i synnerhet som de effekter som har utpekats som nackdelar i huvudsak kan elimineras genom ändringar i systemet. Min slutsats blir därför att vi bör behålla systemet med villkorlig frigivning.

2.2.3 Obligatorisk eller fakultativ villkorlig frigivning?

Departementsförslaget: Den villkorliga frigivningen blir i huvudsak obligatorisk genom att frigivningen skall ske vid viss tidpunkt, om inte snävt formulerade undantagsbestämmelser är tillämpliga.

Fängelsestraffkommitténs förslag överensstämmer i sak med departementsförslaget.

Remissinstanserna: Majoriteten har tillstyrkt ett system med mer fasta regler för bestämmande av tidpunkten för den villkorliga frigivningen eller lämnat kommitténs förslag utan erinran. Vissa remissinstanser betonar emellertid värdet av fakultativa regler. (Se bilaga 3 avsnitt 2.3.)

Skäl för departementsförslaget: Frihetsberövandet är den mest ingripande åtgärd som samhället har till förfogande som sanktion mot brott. Varje frihetsberövande är ett allvarligt intrång i den enskildes liv och måste därför omgärdas med betryggande rättssäkerhetsgarantier. Redan i regeeringsformen tillerkänns medborgarna skydd gentemot det allmänna mot frihetsberövanden som inte har laga stöd, och i fråga om frihetsberövanden i anledning av brott föreskrivs rätt att få saken prövad av domstol.

Det är kanske från den nu angivna utgångspunkten som kritiken mot institutet villkorlig frigivning har varit starkast i den kriminalpolitiska debatten. Övervakningsnämnderna och kriminalvårdsnämnden som prövar frågor om frigivning har visserligen en domstolsliknande sammansättning och tillämpar i enlighet med vad som förut har angetts en förhållande-

vis fast praxis. Det moment av osäkerhet som emellertid alltid är förenat med en diskretionär prövning kommer dock till uttryck i de fall då man avviker från de schabloner som tillämpas i det stora flertalet situationer. De variationer i enskilda fall som en fakultativ ordning i enlighet härmed ger utrymme för är ofta vanskliga att motivera rationellt, och principen om att lika fall skall behandlas lika kan i praktiken bli svår att upprätthålla.

Det kan naturligtvis med visst fog hävdas att frågan om villkorlig frigivning i detta hänseende principiellt inte skiljer sig från motsvarande spörsmål när det gäller de omfattande möjligheter domstolarna har att i stället för fängelse välja en icke frihetsberövande påföljd liksom den relativa frihet som föreligger i straffmättningsfrågor. Regleringen av domstolarnas påföljdsval och straffmätning har också utsatts för en kritik som i långa stycken överensstämmer med den som har riktats mot den villkorliga frigivningen. Fängelsestraffkommittén har i uppdrag att se över även denna fråga.

Enligt min mening föreligger det emellertid avgörande skillnader mellan en fakultativ reglering av villkorlig frigivning och en motsvarande reglering av frågor rörande påföljdsval och straffmätning. I det senare, men inte i det förra fallet, fattas beslutet efter en offentlig domstolsförhandling med alla de rättssäkerhetsgarantier som gäller för en sådan. Genom att beslutet fattas före verkställigheten kan den dömde vidare klart förutse vad beslutet kommer att innebära för honom, om man bortser just från den osäkerhet som vållas av reglerna om villkorlig frigivning. Även om jag inte vill utesluta att fördelar skulle kunna vinnas genom en klarare reglering av domstolarnas påföljdsval och straffmätning, anser jag att situationen på dessa områden ställer sig helt annorlunda än i fråga om en fakultativ villkorlig frigivning.

För ett system med fakultativa regler har anförts att ett sådant fungerar som en "morot" för den intagne att sköta sig under anstaltsvistelsen. Genom gott uppförande skulle hans möjlighet till tidigare frigivning öka.

Häremot kan sägas att enligt nuvarande ordning skötsamheten under anstaltstiden som regel inte påverkar tidpunkten för villkorlig frigivning (jfr prop. 1974: 20 s. 97–103). Detta är enligt min mening en riktig princip, eftersom erfarenheten av tidigare gällande ordning visar att den villkorliga frigivningen inte är ett lämpligt instrument för att mera allmänt säkerställa skötsamheten bland de intagna. Misskötsamhet bör beivras på annat sätt än inom ramen för systemet med villkorlig frigivning. Möjlighet till detta finns också, bl. a. genom regler om disciplinär bestraffning i lagstiftningen om kriminalvård i anstalt. Dessa regler – som naturligtvis bör tillämpas med fasthet och konsekvens – gör det bl. a. möjligt att förlänga anstaltstiden, om den intagne bryter mot anbefalld ordning eller meddelade anvisningar. En avsevärd misskötsamhet i anstalten, t. ex. i form av drogmissbruk, kan också leda till påföljder för den intagne, såsom att påverka hans möjligheter att få korttidspermission. Vad gäller brottslig verksamhet un-

der anstaltstiden — t.ex. innehav av narkotika — vill jag erinra om att sådan regelmässigt anges till åtal och kan leda till att ett nytt straff bestäms. Vad som har sagts nu utesluter inte att omständigheter av aktuellt slag kan tillmätas viss betydelse inom ramen för den särreglering i fråga om viss grövre brottslighet som jag förordar i det följande (avsnitt 2.2.5). Men att generellt använda institutet villkorlig frigivning för att påverka de intagnas skötsamhet under anstaltstiden innebär som jag ser det inte någon från vare sig praktiska eller principiella synpunkter godtagbar ordning.

I enlighet med vad nordiska straffrättskommittén har påpekat gäller över huvud taget att det är förenat med stora svårigheter att finna klara och samtidigt från principiell synpunkt godtagbara kriterier för individuella avvikelser när det gäller tidpunkten för villkorlig frigivning. Det är säkerligen av detta skäl som det nuvarande systemet, trots det förhållandevis vidsträckta utrymme för diskretionära bedömningar som reglerna formellt ger, i tillämpningen har kommit att präglas av en betydande fasthet. Detta medför i sin tur att den praktiska betydelsen av en övergång till ett obligatoriskt system inte skall överdrivas. Från principiell synpunkt anser jag emellertid att det, särskilt med den syn på fängelsestraffets funktion och den insikt om dess skadliga effekter som vi numera har, i längden ter sig svårt att försvara en annan ordning än ett system som i huvudsak bygger på obligatoriska regler. Från praktisk synpunkt tillkommer den fördelen att den särskilda beslutsprocess som i dag gäller för frågor rörande villkorlig frigivning kan undvaras i samma utsträckning som reglerna kan göras automatiskt verkande.

Sammanfattningsvis anser jag alltså att övervägande skäl talar för att den villkorliga frigivningen i möjlig mån bör regleras enligt obligatoriska regler. För vissa situationer kan det emellertid diskuteras om inte motskäl av sådan styrka gör sig gällande att undantag är påkallade. Det är främst tre olika slags omständigheter som synes kunna motivera sådana undantag. I fråga om vissa former av grov brottslighet har det hävdats att samhällsskyddsaspekter av sådan styrka gör sig gällande att en senareläggning av frigivningen måste kunna ske — åtminstone om det föreligger en påtaglig återfallsrisk. Det har också sagts att en viss förskjutning av frigivningen bör kunna ske för att tidpunkten för denna skall kunna anpassas till när en lämplig frigivningssituation föreligger. Det har slutligen hävdats att ett önskemål från den dömdes sida att inte bli villkorligt frigiven bör kunna beaktas. Jag återkommer till dessa frågor under avsnitt 2.2.5 och 2.2.6.

2.2.4 Vilken eller vilka kvotdelar bör gälla för den villkorliga frigivningen?

Departementsförslaget: Villkorlig frigivning skall, om den dömd inte motsätter sig detta och inte heller någon särskild undantagsregel är tillämplig, ske när halva tiden avtjänats.

Fängelsestraffkommitténs förslag överensstämmer i sak med departe-

mentsförslaget utom så till vida att den dömde inte getts rätt att motsätta sig villkorlig frigivning.

Remissinstanserna: Majoriteten tillstyrker eller godtar halvtidsfrigivning som huvudregel. Flera instanser anser dock av olika skäl att en i princip obligatorisk frigivning på halvtid inte bör genomföras. De flesta av dessa förordar att nuvarande system bibehålls, eventuellt med visst ökat utrymme för halvtidsfrigivning. Någon remissinstans förordar frigivning på två tredjedels tid som obligatorisk regel. (Se bilaga 3 avsnitt 2.4.)

Skäl för departementsförslaget: Längden på ett fängelsestraff bestäms av domstolen med utgångspunkt främst i det begångna brottets svårhet ur objektiva och subjektiva aspekter samt i viss utsträckning dess eventuella egenskaper av återfall. Från principiell synpunkt är det naturligtvis angeläget att det är den bedömning som domstolen har gjort som i princip blir avgörande för hur lång tid själva frihetsberövandet skall äga rum.

Detta kan knappast generellt sägas vara fallet i dag. Nuvarande system innebär som förut har framgått att skilda kategorier intagna beviljas villkorlig frigivning efter att ha avtjänat olika långa delar av det utmätta straffet. Även bortsett från systemets fakultativa uppbyggnad kan det därför ofta vara svårt också för t. ex. domstolar och försvarare att bedöma när frigivning blir aktuell. Systemet får anses ha uppenbara brister i klarhet och överskådlighet.

I och med att olika kvotdelar tillämpas i huvudsak beroende på strafftidens längd uppstår vidare ofrånkomligen vissa tröskeffekter. Det faktiska frihetsberövandet blir normalt ungefärligen lika långt vid strafftider som ligger mellan ett år tio månader och två år sex månader. Anmärkningsvärt är vidare att, medan kriminalvårdsnämnden knappast någonsin torde ha medgett villkorlig frigivning före två tredjedelsdagen för någon med strafftid under ett år och två månader, det inte så sällan förekommer att övervakningsnämnderna beslutar om halvtidsfrigivning när strafftiden inte överstiger ett år. Det torde inte kunna påstås att de gränser som enligt praxis tillämpas för frigivning enligt olika kvotdelar är rationellt motiverade med hänsyn till att fråga skulle vara om principiellt olika klientel.

Själva uppkomsten av systemet med två olika kvotdelar torde, liksom den fakultativa utformningen i övrigt, ytterst hänga samman med att man önskat kunna anpassa frigivningen efter förhållandena i det särskilda fallet. I praktiken har det dock visat sig svårt att göra en rationell differentiering mellan olika grupper i fråga om den villkorliga frigivningen. Följden blir att tillämpningen schabloniseras och anpassas till lätt konstaterbara kriterier som exempelvis strafftidens längd. Därmed uppkommer emellertid ett i grunden irrationellt system som lätt kan upplevas som orättvist till sina praktiska konsekvenser. Om man, som jag har förordat och som till stor del redan gäller i praktiken, önskar en i princip obligatorisk tillämpning av den villkorliga frigivningen, bortfaller skälet för en generell reglering som bygger på att skilda kvotdelar skall tillämpas i olika fall.

Om man alltså i princip vill gå över till ett system med endast en kvotdel står valet i praktiken mellan halvtidsfrigivning och två tredjedelsfrigivning. För det senare alternativet talar att det naturligtvis kan sägas vara önskvärt att de faktiska strafftiderna inte alltför mycket avviker från dem som domstolarna utmäter. Om den ordningen genomförs att frigivning regelmässigt sker först sedan två tredjedelar av tiden avtjänats, blir emellertid följden en betydande förlängning av ett stort antal frihetsberövanden. Något underlag för att i detta lagstiftningsärende kompensera en sådan effekt genom ändrade straffmättningsregler och straffskalor föreligger inte.

Jag har redan tidigare uttalat min anslutning till principen att frihetsstraffen bör göras så få och korta som möjligt. Med hänsyn härtill anser jag att det är helt uteslutet att nu genomföra en reform som för många skulle innebära väsentligt förlängda anstaltstider och som i ett slag skulle öka fängelsepopulationen i landet kraftigt. En allmän regel om frigivning efter två tredjedelar av det utmätta straffet bör således inte införas. Om man utgår från att endast en kvotdel bör tillämpas för den villkorliga frigivningen och att längden av frihetsberövandena inom kriminalvården bör förkortas, framstår därför en generell halvtidsfrigivning som det enda egentliga alternativet.

Åtskilliga remissinstanser har emellertid också anfört invändningar mot att införa obligatorisk halvtidsfrigivning som huvudregel.

I några fall har man menat att det av främst allmänpreventiva skäl inte skulle finnas utrymme för en minskning av frihetsberövandenas omfattning. Som jag redan har utvecklat delar jag inte denna uppfattning.

Andra instanser har i stället betonat att en generell halvtidsfrigivning skulle medföra en alltför stor disproportion mellan det utdömda straffet och anstaltsvistelsens längd. Som har framgått hyser jag förståelse för denna ståndpunkt. Det bör dock noteras att åtskilliga intagna redan i dag frigives innan de avtjänat två tredjedelar av straffet och att prövotiden bör ses som en integrerad och viktig del av fängelsepåföljdens innehåll. Det är också min förhoppning att de förslag om ändringar vad gäller kriminalvården i frihet som jag återkommer till (avsnitt 2.3) skall innebära en uppstramning och effektivisering av denna.

Flera insatser har gett uttryck för den uppfattningen att kommittéförslaget i själva verket inte skulle leda till kortare frihetsberövanden och att risker skulle uppstå för en ojämn straffmätning. Vid ett införande av en mer generell halvtidsfrigivning skulle domstolarna enligt denna uppfattning kompensera den minskade anstaltstiden genom att i stället bestämma längre strafftider, varvid risk skulle föreligga för en splittrad tillämpning.

Denna invändning förtjänar att beaktas noggrant. Lagstiftningen lämnar sedan lång tid domstolarna ett betydande utrymme att avgöra straffnivån i enskilda fall. Den styrning som finns i lagen inskränker sig i princip till angivande av tillämpliga, ofta ganska vida straffskalor. Detta innebär naturligtvis inte att domstolarna står helt fria vid straffmätningen inom ska-

lorna. I huvudsak gäller ju att straffet skall utmätas efter brottets svårhet, vari inbegrips avsikten med brottet och över huvud taget den brottsliga sinnelag vid detta.

Även om det i vissa hänseenden kan finnas utrymme för skilda uppfattningar om vilka faktorer som är relevanta, är det helt klart att en del omständigheter skall beaktas och att andra inte skall beaktas vid straffmätningen.

En vedertagen uppfattning torde vara att regler om verkställighet av fängelsestraff, till vilka bestämmelserna om villkorlig frigivning hör, i valt fall endast i begränsad omfattning är av den karaktären att domstol skall väga in dem vid avgörandet av frågor om straffmätning i enskilda fall. Jag är också angelägen att understryka att det beträffande samtliga ändringar i fråga om villkorlig frigivning som jag här förordar gäller att avsikten inte är att rådande straffmätningsspraxis skall påverkas. Det förtjänar i sammanhanget påpekas att tidigare utvidgningar av villkorlig frigivning och andra lättnader beträffande verkställigheten av fängelsestraff såvitt bekant inte medfört någon tendens hos domstolarna att genom förhöjd straffmätning kompensera ändringarna. Jag är alltså för egen del böjd att tro att en övergång till en generell huvudregel om halvtidsfrigivning inte på något mer markerat sätt skulle påverka domstolarnas straffmätning.

Mot förslaget om en obligatorisk halvtidsregel har vidare anförts att domstolarnas möjlighet till differentiering vid kortare strafftider därigenom skulle minska. Strafftider mellan två och fyra månader innebär i praktiken ett lika långt frihetsberövande. Till detta kan sägas att likartade problem existerar redan enligt gällande rätt. Betydelsen reduceras av att den verkställighet som sker i frihet utgör en del av påföljden. För de korttidsdömda finns särskild anledning att peka på det vilande hotet om förverkande av den villkorligt medgivna friheten. Den tid som kan förverkas är ju direkt beroende av den utmätta strafftiden. Den som döms till tre eller fyra månaders fängelse får alltså i själva verket en märkbar skärpning av påföljden i förhållande till den som får ett tvåmånadersstraff. Jag anser därför att det angivna argumentet inte har en sådan vikt att det finns anledning att på denna grund avstå från att införa en allmän regel om halvtidsfrigivning.

För en samlad bedömning av om en mer generell halvtidsfrigivning kan accepteras är det naturligtvis av vikt att ha en klar uppfattning om hur omfattande förändringar detta innebär i förhållande till nuläget. Även om reformen skulle innebära ett betydande steg i strävan att minska omfattningen av frihetsberövandena inom kriminalvården, är emellertid förändringarna i förhållande till nuvarande situation långtifrån genomgripande.

De som undergår kortare fängelsestraff (upp till tre månader) berörs inte alls av reformen. Detta gäller i princip också dem som har längre strafftider (två år och sex månader eller mer eller, i vissa fall, ett år och sex månader eller mer). För denna grupp tillämpas halvtidsfrigivning redan f. n. som

regel. För återstående grupper utgör den reducering som reformen innebär i normalfallet runt en fjärdedel av den tid de nu är frihetsberövade eller en sjättedel av den utmätta strafftiden. För dem som har strafftider som närmar sig de längre blir reduceringen dock normalt mindre, då dessa redan nu enligt kriminalvårdsnämndens praxis får viss ytterligare reducering i förhållande till två tredjedelsfrigivning för att tröskeeffekterna skall nedbringas. Härtill kommer slutligen att – beträffande dem som har sådan strafftid att den i och för sig skulle beröras av en reform – det redan f. n. förhåller sig så att en inte helt obetydlig del friges eller erhåller s. k. frigivningspermission tidigare än vid två tredjedelar av den utmätta strafftiden. Förslagets effekter kan också åskådliggöras med att kommittén har beräknat att en reform, med oförändrad straffmätning, skulle medföra en minskad beläggning på anstalterna med drygt tio procent.

Av det anförda framgår också att den grupp intagna för vilka reduceringen skulle få effekt inte består av de verkligt grova brottslingarna. Gruppen domineras i praktiken mycket markerat av sådana som gjort sig skyldiga till s. k. traditionell brottslighet, främst förmögenhetsbrott.

Även om, i enlighet med vad jag nyss redovisade, vissa invändningar från en del håll har riktats mot tanken på en mer generell halvtidsfrigivning, har en klar remissmajoritet tillstyrkt eller lämnat utan erinran att en sådan reform genomförs. Förutom fängelsestraffkommittén har också den kriminalpolitiska grupp inom BRÅ som utarbetade rapporten Nytt straffsystem förordat en regelmässig halvtidsfrigivning för det fall att den villkorliga frigivningen över huvud taget skall behållas. Särskild vikt bör också tillmätas att den nordiska straffrättskommittén uttalat att samtliga nordiska länder bör eftersträva en allmän halvtidsregel.

Sammantaget anser jag med hänvisning till det anförda att övervägande skäl talar för att villkorlig frigivning som huvudregel skall ske efter en enda kvotdel av strafftiden och att denna kvotdel bör bestämmas till halva strafftiden.

2.2.5 Särreglering för grova brott?

Departementsförslaget: För dem som har dömts till fängelse i lägst två år för särskilt allvarlig brottslighet som riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa får frigivning inte ske förrän två tredjedelar av tiden har avtjänats, om kriminalvårdsnämnden bedömer att påtaglig risk föreligger för fortsatt brottslig verksamhet av samma slag.

Fängelsestraffkommitténs förslag överensstämmer med departementsförslaget så till vida att vissa av dem som har dömts till fängelse i över två år för sådan brottslighet som nyss har angetts skulle kunna friges först sedan två tredjedelar av tiden har avtjänats. Avgörande för frågan om senareläggning skulle emellertid enligt kommittén vara en prövning av om brottslighetens karaktär varit sådan att samhällets behov av skydd är särskilt påtagligt. Vidare skulle förordnande om senareläggning ankomma på domstol och meddelas i samband med domen i själva brottmålet.

Remissinstanserna: Det övervägande antalet har tillstyrkt eller lämnat utan erinran förslaget om att senareläggning av den villkorliga frigivningen skall ske för vissa som dömts för grövre brott. Många av dessa instanser har dock menat att beslut om senareläggning inte bör läggas på domstol liksom att besluten bör kunna omprövas när ändrade förhållanden föreligger. En betydande andel av remissinstanserna har också ställt sig avvisande till att särregler i fråga om villkorlig frigivning skall gälla för vissa speciella brott. (Se vidare bilaga 3 avsnitt 2.5.)

Skäl för departementsförslaget: Med den förut angivna utgångspunkten att frigivning regelmässigt bör ske vid en viss bestämd kvotdel skulle det i och för sig framstå som naturligt att ställa sig avvisande till en särreglering av den villkorliga frigivningen för dem som gjort sig skyldiga till vissa speciellt grova brott.

Det finns emellertid en del särskilda skäl som påkallar hänsynstagande i sammanhanget.

Fängelsestraffet fyller ett antal olika funktioner. En av dessa är att samhället genom frihetsberövandet bereds skydd mot fortsatt brottslig verksamhet från den intagnes sida. Intresset av sådant skydd gör sig naturligtvis mer gällande ju allvarligare den brottslighet är som vid en frigivning skulle kunna befaras från den dömdes sida. Särskilt vid sådan grövre brottslighet som har riktat sig mot eller medfört fara för enskildas liv eller hälsa är skyddsintresset av stor vikt: det gäller här brott som mord, dråp, våldtäkt, grov misshandel, grovt rån, mordbrand och grov narkotikabrottslighet.

Grövre brottslighet av nu angivet slag är i allmänhet mycket svår att förutsäga. Det finns emellertid en mindre grupp personer vilka har gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet av denna typ och för vilka det finns starka skäl att befara fortsatt brottslighet av samma slag. Ofta är det då fråga om starkt kriminellt identifierade personer som vid åtskilliga tillfällen redan återfallit i brott av aktuellt slag eller som har deltagit i organiserad eller eljest särskilt kalkylerad brottslighet. Enligt gällande rätt särbehandlas intagna tillhörande denna grupp i fråga om den villkorliga frigivningen på så sätt att de, i motsats till andra långtidsdömda, inte erhåller halvtidsfrigivning.

Som skäl för att avveckla särbehandlingen även beträffande denna grupp kan åberopas att de omständigheter som läggs till grund för särbehandlingen till stor del är sådana som är kända redan vid domslutet och som dessutom skall beaktas vid straffmätningen. Fråga skulle därför bli om en i viss mån dubbel straffmätning. Det har också sagts att, även om viss möjlighet finns att förutsäga de genomsnittliga återfallsriskerna för grupper av dömda, det är utomordentligt svårt att göra individuella prognoser i detta hänseende. Vid en särbehandling i skärpande riktning riskerar man alltså att denna kommer att omfatta individer för vilka skärpningen inte skulle ha varit nödvändig. Med hänvisning till den grundläggande betydel-

sen av medborgarnas skydd mot frihetsberövanden har man menat att en sådan ordning skulle inge betänkligheter.

Oavsett vilken vikt man vill tillerkänna dessa argument är det uppenbart att generell halvtidsfrigivning även för den särskilda grupp av långtidsdömda som f. n. får senare frigivning skulle innebära en kraftig förändring i samhällets reaktioner mot grövre brott. De korttidsdömda får genom en övergång till halvtidsfrigivning nominellt sett relativt begränsade reduceringar av tiden för frihetsberövande. Det är dessutom i dessa fall inte fråga om brottslingar beträffande vilka behovet av samhällsskydd är mera påtagligt. För sådana långtidsdömda som i dag särbehandlas skulle däremot en halvtidsfrigivning ge kraftiga utslag i nominell anstaltsförkortning. För en strafftid om sex år skulle den i princip uppgå till ett år och för exempelvis de grövsta narkotikabrottslingarna som dömts till tolv års fängelse skulle anstaltstiden minska med hela två år.

Även om det från principiella synpunkter kan framstå som önskvärt med en enhetlig reglering av den villkorliga frigivningen som omfattar även det nu aktuella klientelet, anser jag att det i detta lagstiftningsärende inte finns underlag för att genomföra en så långtgående ändring. En ändring förutsätter enligt min mening ingående överväganden om tillämpliga straffskalor och om grunderna för domstolarnas straffmätning. Även bedömningen av frågan om inverkan av återfall på straffet har stor betydelse i sammanhanget. Med hänsyn härtill anser jag att den särbehandling i fråga om villkorlig frigivning som i dag gäller för vissa grövre brottslingar åtminstone t. v. bör bibehållas.

Också fängelsestraffkommittén har föreslagit att särbehandlingen av det aktuella klientelet skall behållas. I stället för att kriminalvårdsnämnden prövar frågan om frigivning under verkställigheten, som nu är fallet, föreslår dock kommittén att domstol i samband med domen i själva brottmålet skall avgöra om senareläggning av den villkorliga frigivningen skall ske. Denna ordning skulle innebära att någon omprövning av en beslutad senareläggning inte skulle kunna komma ifråga. Som skäl för den föreslagna ordningen har kommittén främst åberopat att den dömda härigenom bättre kan förutse vilken innebörd domen har för honom. Förslaget har mött åtskilliga invändningar under remissbehandlingen.

Inte heller jag anser mig kunna biträda kommitténs förslag i denna del. Den bestämmelse i ämnet som kommittén föreslår har visserligen formellt byggts upp på så sätt att domstolen tillerkänns beslutanderätten i en verkställighetsfråga, men den måste i realiteten anses utgöra en särskild straffmättningsregel. Som sådan uppfyller den emellertid knappast de krav på klarhet som rimligen måste ställas. Eftersom besluten fattas vid domstillfället skulle brottslighetens art och omfattning liksom dess eventuella egenskap av återfall i praktiken komma att bli avgörande för tillämpningen. Samma faktorer är dock avgörande för påföljdens bestämning också i andra hänseenden. Vidare skulle man med kommitténs förslag sakna möj-

lighet att beakta hur den intagnes förhållanden har utvecklats under verkställighetstiden. Bl. a. av detta skäl skulle den av kommittén föreslagna ordningen också medföra uppenbara risker för längre frihetsberövanden än nu i många fall.

I sistnämnda hänseende har kommittén visserligen för sin del gett uttryck för uppfattningen att dess förslag inte behöver innebära någon ökning av det antal långtidsdömda som särbehandlas i fråga om den villkorliga frigivningen. Man har dock samtidigt påpekat att en jämförelse är svår att göra då den nuvarande ordningen varit i kraft så kort tid att kommittén inte kunnat bilda sig någon egentlig uppfattning om hur den tillämpas. I samband med att kriminalvårdsnämnden i sitt remissyttrande redogjort för sin praxis har nämnden uttalat att, om kommittéförslaget genomfördes, tidigare frigivning än vid två tredjedelsdagen knappast i praktiken skulle komma ifråga i något av de fall där nämnden nu prövar frigivning med särskild hänsyn till risken för återfall. Detta uttalande bestyrker således de farhågor som jag nyss gav uttryck åt.

Mot bakgrund av vad som har anförts nu bör enligt min mening nuvarande reglering av villkorlig frigivning för sådana som gjort sig skyldiga till vissa grövre brott som riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa t. v. i allt väsentligt bibehållas.

Som jag senare (avsnitt 2.4) skall motivera närmare är det min avsikt att till skillnad från fängelsestraffkommittén föreslå att den centrala kriminalvårdsnämnden skall behållas. Prövningen av frågor om villkorlig frigivning bör beträffande det klientel som avses nu liksom f. n. göras av kriminalvårdsnämnden. Genom att senareläggning av den villkorliga frigivningen blir aktuell endast för dem som har dömts till fängelse i två år eller mer kan nämndens prövning inskränkas till dessa fall. En prövning måste i dessa fall ske innan halva tiden har avtjänats, eftersom senareläggning förutsätter att återfallsrisk har bedömts föreligga. En ytterligare förutsättning för senareläggning är att fråga varit om särskilt allvarlig brottslighet som har riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa. Härmed avses samma typ av brottslighet som särbehandlas redan enligt gällande rätt. Huruvida viss brottslighet varit av detta slag lär i allmänhet inte välla någon tvekan. Om en intagen är osäker huruvida hans brottslighet bedöms vara av den karaktär som avses nu, bör han dock kunna få frågan prövad redan i början av verkställigheten. För den intagne kan det vara av väsentlig betydelse att veta om han har rätt till halvtidsfrigivning. Finner nämnden i sådant fall att brottsligheten varit av den arten att senareläggning kan bli aktuell, måste dock i åtskilliga fall en ny prövning ske innan halva tiden avtjänats för avgörande av om återfallsrisk föreligger. Har nämnden beslutat att den villkorliga frigivningen skall senareläggas, skall ny prövning ske så ofta som anledning till detta föreligger. Så är fallet om nya eller förändrade förhållanden som är av betydelse för bedömningen av återfallsrisken inträtt. I praktiken torde som regel ärenden av detta slag uppkomma efter framställning från den dömda eller styresmannen för anstalten.

Vid prövning av om den villkorliga frigivningen skall ske senare än när två tredjedelar av tiden har avtjänats bör liksom nu förutom återfallsrisken beaktas verkningarna av fortsatt frihetsförlust för den dömda och förutsättningarna för hans anpassning i samhället med hänsyn till de förhållanden i vilka han skulle komma att försättas efter frigivningen. Detta bör uppfattas som en stark presumtion för att frigivning bör ske vid två tredjedelstidens utgång, förutsatt att tillfredsställande frigivningsförhållanden föreligger. Har sådana inte kunnat ordnas, bör den intagne ofta i stället kunna beviljas s.k. frigivningspermission, en fråga till vilken jag strax återkommer.

2.2.6 Förskjutning av frigivningstidpunkten i vissa fall

Departementsförslaget: Vid sidan av särregleringen för viss grövre brottslighet öppnas möjlighet till senareläggning av frigivningen endast i fall då den dömda begär detta. Någon möjlighet till förskjutning av frigivningstidpunkten med hänsyn till frigivningssituationen införs inte. För dem som fått senareläggning av frigivningen i enlighet med de särskilda reglerna för vissa grövre brott behålls möjligheten att bevilja permission under längre tid till förberedande av frigivningen (frigivningspermission).

Fängelsestraffkommitténs förslag innebär att möjlighet skulle finnas att med hänsyn till frigivningssituationen senarelägga den villkorliga frigivningen med upp till fjorton dagar. För dem som gjort sig skyldiga till vissa grövre brott och för vilka i enlighet med kommittéförslaget domstol förordnat om senarelagd villkorlig frigivning skulle även möjlighet finnas till en tidigareläggning av frigivningen med fjorton dagar. Möjligheten att meddela frigivningspermission skulle helt avskaffas. Kommitténs förslag ger inte heller utrymme för hänsynstagande till den dömdes önskemål i fråga om frigivning.

Remissinstanserna har i allmänhet godtagit kommitténs förslag om viss möjlighet till förskjutning av frigivningen med hänsyn till frigivningssituationen. Vissa instanser, bland vilka kriminalvårdsstyrelsen, Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän och Föreningens styresmän och assistenter m. fl., vid kriminalvårdsanstalterna ingår, anser det dock onödigt att införa en möjlighet till sådan förskjutning. En del instanser, bl. a. kriminalvårdsnämnden, anser att frigivningspermissionerna bör finnas kvar. (Se bilaga 3 avsnitt 2.6.)

Skäl för departementsförslaget: Som jag redan utvecklat bör enligt min mening villkorlig frigivning i princip ske enligt fasta regler. Detta innebär att det endast i begränsad utsträckning bör finnas möjlighet att i enskilda fall förskjuta frigivningstidpunkten i förhållande till vad som följer av huvudregeln. Jag har nyss redogjort för varför enligt min mening det åtminstone t. v. måste göras undantag för sådana långtidsdömda som redan i dag särbehandlas i fråga om frigivning. Vid sidan härav är det främst hänsyn till önskemålet att åstadkomma en så förmånlig frigivningssituation

som möjligt samt hänsyn till den intagnes önskemål som brukar åberopas som skäl för att kunna förskjuta frigivningstidpunkten. Jag skall här behandla den senare frågan först.

Den fasta regleringen av den villkorliga frigivningen motiveras till stor del av hänsyn till de intagnas rättssäkerhet. Dessa bör med hänsyn till den ingripande naturen av ett frihetsberövande ha möjlighet att förutse när de är berättigade att friges. I vissa, låt vara rätt sällsynta situationer kan det emellertid för en intagen framstå som en fördel att han inte friges vid den tidpunkt då frigivning enligt huvudregeln skall ske. Det kan för honom med hänsyn till den planering som har företagits för frigivningen framstå som önskvärt att få stanna kvar i anstalten en viss ytterligare tid. Han kan också önska kvarstanna med hänsyn till att han avvaktar verkställighet av ett nytt fängelsestraff. Vid korta fängelsestraff kan den intagne ibland föredra någon månads ytterligare anstaltsvistelse framför den prövotid som han i händelse av villkorlig frigivning blir underkastad. I praktiken tillgodoses ibland den intagnes önskemål i sådana fall.

Det synes inte finnas någon anledning till erinran mot en ordning som innebär att de intagna får en viss möjlighet att kvarstanna i anstalten även efter den tid då frigivning eljest skulle skett, åtminstone om skälen för ett sådant önskemål ter sig någorlunda legitima. Med den reglering jag i övrigt föreslår av den villkorliga frigivningen förutsätter en senareläggning av frigivningen på denna grund stöd av en särskild bestämmelse i lagen liksom att beslut om senareläggning i dessa undantagssituationer fattas efter prövning i det särskilda fallet. En obligatorisk rätt för den dömda att påkalla senareläggning av frigivningen bör dock inte lämpligen införas. I vissa situationer kan naturligtvis praktiska eller andra skäl av sådan styrka föreligga att en senareläggning framstår som uppenbart omotiverad.

Vad därefter angår frågan om tidpunkten för villkorlig frigivning bör kunna förskjutas med hänsyn till frigivningssituationen kan givetvis hänsyn till denna tänkas tala för såväl en förlängning som en förkortning av anstaltstiden.

Uppenbart är att starka skäl talar mot att man öppnar en möjlighet till *förkortning* av anstaltstiden med hänsyn till frigivningssituationen. Man kan inte bortse från att själva möjligheten till en sådan förkortning skulle kunna skapa oberättigade förväntningar som i sin tur kan medföra besvikelser för de intagna och svåra beslutssituationer för myndigheterna. Det måste också beaktas att en absolut nedre gräns måste gälla i fråga om förkortningar. Det kan inte undvikas att en sådan, oavsett var den läggs, kommer att innebära att vissa i och för sig behjärtansvärda hänsyn inte kommer att kunna tillgodoses. Övervägande skäl talar därför enligt min uppfattning för att villkorlig frigivning inte skall kunna beviljas innan halva tiden avtjänats.

Om det i något fall finns särskild anledning att låta en intagen tillfälligt lämna anstalten under viss tid före halvtidsdagen, kan detta också ordnas

genom de möjligheter till permission och andra former av vistelse utanför anstalt som lagstiftningen om kriminalvård i anstalt erbjuder. I verkligt angelägna enskilda fall kan härigenom en tillfredsställande lösning nås utan att man behöver göra avkall på den absoluta nedre gränsen för villkorlig frigivning.

Vad därefter angår frågan om frigivningstidpunkten bör kunna *senareläggas* med hänsyn till frigivningssituationen har jag redan förordat en ordning som innebär att den dömdes önskemål i sådant hänseende skall kunna beaktas i förekommande fall. Skulle man öppna en möjlighet till senareläggning i andra situationer, är det uppenbart att förutsättningarna härför måste formuleras med stor restriktivitet. Det bör också vara ställt utom tvivel att en senareläggning i enskilda fall verkligen kan medföra uppenbara fördelar som inte är möjliga att uppnå med mindre ingripande metoder.

En av kriminalvårdens viktigaste uppgifter i fråga om dem som har dömts till fängelsestraff är att söka åstadkomma så goda frigivningsförhållanden som möjligt. Ett enligt min mening viktigt skäl för en mer obligatorisk villkorlig frigivning är att man härigenom skapar goda förutsättningar för frigivningsplaneringen genom att tidpunkten för frigivningen är känd redan vid verkställighetens början. Planeringen kan då redan från början ges en klar inriktning och det blir en självfallen ambition och skyldighet för kriminalvården att söka åstadkomma goda frigivningsförhållanden vid den tidpunkt då frigivningen skall ske.

Givetvis kommer situationer att inträffa där ambitionen att ordna en god frigivningssituation inte fullt ut kunnat uppfyllas. Om den dömden i ett sådant fall önskar kvarbli i anstalten för viss tid skall enligt mitt förslag detta önskemål kunna beaktas. För andra fall har enligt min mening inte framförts så starka skäl att de motiverar att någon tvångsvis skall kunna kvarhållas i anstalten under längre tid än som följer av huvudregeln. Det bör härvid beaktas att den möjlighet till senareläggning i högst fjorton dagar som har föreslagits av fängelsestraffkommittén är av så förhållandevis begränsad omfattning att någon avgörande förändring i frigivningssituationen mera sällan torde kunna förväntas. Även om en mer permanent lösning av exempelvis den dömdes bostads- eller arbetssituation inte kunnat åstadkommas till just frigivningsdagen så bör i vart fall godtagbara mer tillfälliga arrangemang ofta kunna erbjudas.

Det bör också beaktas att den dömden även efter frigivningen är föremål för kriminalvård. Enligt de förslag om kriminalvård i frihet som jag i detta sammanhang också lägger fram skall denna i fråga om villkorligt frigivna intensifieras och koncentreras särskilt till den ur återfallssynpunkt känsliga tiden närmast efter frigivningen. Det är då självfallet att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt sådana fall där frigivningssituationen framstår som mindre tillfredsställande. Frågan om särskilda föreskrifter om exempelvis vistelseort eller bostad liksom om kontakter med övervakaren eller

skyddskonsulenten kan därvid aktualiseras. Missköter den frigivne sig, finns goda möjligheter att ingripa mot detta.

Som ett särskilt skäl för att kunna senarelägga frigivningen har i något remissvar framhållits att behov kan finnas att kvarhålla någon i anstalt om ett förordnande om utvisning inte kan verkställas på frigivningsdagen. För dessa fall finns emellertid möjlighet att besluta om förvarstagande enligt utlänningslagstiftningen.

Med hänvisning till det anförda anser jag – liksom flera av de remissinstanser som har särskild praktisk erfarenhet av hithörande frågor – att man inte bör öppna någon möjlighet till senareläggning av hänsyn till frigivningssituationen, när det gäller intagna som enligt den av mig förordade huvudregeln ska friges efter halva tiden.

I fråga om sådana långtidsdömda som enligt vad jag tidigare utvecklat skall särbehandlas beträffande den villkorliga frigivningen gör sig andra överväganden gällande. Enligt fängelsestraffkommitténs förslag skulle med sikte på dessa intagna en möjlighet öppnas för domstolen att förordna att frigivning får ske först sedan två tredjedelar av tiden avtjänats. Möjlighet skulle vidare föreligga att med hänsyn till frigivningssituationen förkorta eller förlänga anstaltsvistelsen med fjorton dagar.

Av skäl som jag tidigare redogjort för anser jag att man i detta hänseende inte bör gå på kommitténs linje. I stället bör en ordning som i huvudsak överensstämmer med den nuvarande bibehållas. Ett av skälen för detta är den grundläggande betydelse som återfallsrisken har för den aktuella särbehandlingen. Denna gör att möjligheten till en mer individualiserad bedömning måste föreligga. Om under verkställigheten sådana förhållanden inträder att någon påtaglig risk för återfall inte längre föreligger, bör den intagne kunna friges även om han ännu inte avtjänat två tredjedelar av tiden.

Enligt min mening bör således någon villkorlig frigivning inte kunna beviljas den aktuella gruppen innan två tredjedelar av tiden avtjänats så länge det bedöms att det föreligger påtaglig risk för fortsatt brottslighet av samma slag som domen avsett. För bedömningen av återfallsrisken kan självfallet den situation den dömda skulle försättas i vid en frigivning vara av stor betydelse. I de fall då frigivning beviljas före två tredjedelar av tiden får det därför förutsättas att frigivningstidpunkten anpassas så att frigivningssituationen är gynnsam vid frigivningen.

Som jag har nämnt tidigare bör presumtionen vara att även det klientel som hänförs under den strängare bedömningen som regel friges villkorligt när två tredjedelar av straffet har avtjänats i anstalt. Vid bedömningen bör på samma sätt som f. n. frigivningssituationen tillmätas stor betydelse. I de fall då denna inte kan anses tillfredsställande bör liksom nu möjligheter att meddela frigivningspermission föreligga. Med de här föreslagna lösningarna kommer det däremot inte att finnas något utrymme för institutet frigivningspermission när det gäller övriga intagna. Möjligheten att meddela

frigivningspermission bör därför förbehållas för de fall då villkorlig frigivning senareläggs av hänsyn till risk för återfall i allvarlig brottslighet som riktar sig mot eller medför fara för liv eller hälsa.

Jag återkommer närmare i avsnitt 2.4 och i specialmotiveringen till spørsmålet vilka organ som bör ha att ta ställning till olika frågor rörande villkorlig frigivning och frigivningspermission.

2.3 Kriminalvård i frihet

2.3.1 Frivårdens uppgifter

Frivården under debatt

I den kriminalpolitiska debatten har kriminalvården i frihet under senare tid varit föremål för en livlig diskussion ur skilda aspekter. Medvetenheten om frihetsstraffets bristande effektivitet och ofta nedbrytande effekter har medfört ett intensivt intresse för att finna alternativ till frihetsstraff. Naturligt nog har frivården härigenom kommit att stå i centrum.

I princip har diskussionen rört sig längs två linjer. Den ena har gällt hur man skall åstadkomma en effektivisering inom ramen för nuvarande frivårdspåföljder medan den andra har avsett nya alternativ till det traditionella fängelsestraffet, såsom s. k. samhällstjänst, kontraktsvård m. m. I det betänkande som frivårdskommittén nu har lagt fram behandlas i princip endast den förra frågan. Kommittén fortsätter emellertid sitt arbete och avser i nästa etapp att redovisa överväganden om nya alternativ till fängelsestraff. Att det därvid måste bli påföljder av huvudsaklig frivårdskaraktär som kommer upp till diskussion säger sig självt.

Inte endast frivårdskommittén utan också fängelsestraffkommittén kommer i sitt fortsatta arbete att behandla frågor som är av grundläggande betydelse för frivårdspåföljdernas ställning och betydelse inom påföljdssystemet. Kommittén har bl. a. till uppgift att pröva frågan om allmänna regler för påföljdsval. Därvid torde bl. a. de allmänna förutsättningar som bör gälla för tillämpningen av påföljdssystemets olika sanktionsformer komma att behandlas.

När kommittéerna har lagt fram sina slutbetänkanden torde, som jag berörde inledningsvis, förutsättningar komma att finnas för att ge frågor rörande påföljdssystemets uppbyggnad och principiella grund en mera ingående och generell belysning. Även om många värdefulla och såväl praktiskt som teoretiskt intressanta synpunkter på frivårdens uppgifter redan i detta sammanhang har förts fram av frivårdskommittén och flera remissinstanser torde tillräckligt underlag saknas för att nu göra någon mer genomgripande omvärdering av frivårdens innehåll, uppgifter eller ställning i systemet. Jag kommer därför att i huvudsak begränsa mig till att kommentera de konkreta förändringar som jag här avser att föreslå. Som en bakgrund vill jag dock anföra vissa synpunkter av mer allmän karaktär.

Den kritik mot den s. k. behandlingsideologin som den moderna behand-

lingsforskningen har gett anledning till har i första hand gällt de frihetsberövande påföljderna. Dessa har regelmässigt visat sig ge sämre eller i vart fall inte bättre resultat i fråga om återfall och resocialisering än frivårdspåföljder. I så måtto har forskningen gett stöd för en utveckling enligt vilken icke frihetsberövande påföljder i allt större utsträckning bör komma till användning.

Även frivårdspåföljderna har emellertid, både inom ramen för forskningen och i andra sammanhang, utsatts för kritiken att inte vara tillräckligt effektiva från individualpreventiv synpunkt. De forskningsresultat som finns redovisade är emellertid mera osäkra på detta område än i fråga om effekterna av frihetsberövande påföljder. Det måste också beaktas att påföljdernas effektivitet endast kan mätas mot den målsättning som man har med påföljderna. Man får då inte tappa ur sikte att frivården fyller en rad andra funktioner vid sidan av den omedelbart individualpreventiva. Som redan antytts utgör frivårdspåföljder bl. a. alternativ till de mer ingripande och för individen betungande frihetsberövande påföljderna. De har i detta perspektiv såväl humanitära som effektivitetsmässiga fördelar. Frivården ger också en ram för hjälp- och stödinsatser för ett ofta svårt personligt och socialt handikappat klientel som uppenbarligen är i behov av sådana insatser oberoende av insatsernas omedelbart individualpreventiva effekter.

Det är av skäl som har antytts nu viktigt att man inte skapar orealistiska förväntningar på frivården. Man får hålla i minnet att det beträffande många av frivårdens klienter förhåller sig så att insatser från ett flertal olika samhällsorgan – skola, arbetsmarknadsmyndigheter, missbrukarvård etc. – tidigare har misslyckats eller i varje fall inte fullt ut lett till åsyftat resultat. Detta är ägnat att belysa de svårigheter som ofta föreligger men får å andra sidan aldrig innebära att man ger upp hoppet om en klient. Som kriminalvårdsstyrelsen har framhållit har frivården ett värde oavsett kortsiktig effektivitet, alltså även när den inte genom behandlingsåtgärder omedelbart lyckas rehabilitera sina klienter. Genom att frivårdspåföljderna existerar som en genomgångsstation kan de, som styrelsen påpekar, många gånger fungera som ett uppehållande försvar under en självläknings- och mognadsprocess.

Vad som nu sagts innebär inte att frågan om den individualpreventiva verkan av olika frivårdsinsatser skulle vara mindre betydelsefull. Det måste givetvis vara en självklar ambition att söka finna påföljdsformer som är så effektiva som möjligt ur denna synpunkt. Det är därför angeläget att man prövar nya vårdformer och söker utvärdera deras effekter. De resultat man då når blir av stor betydelse för hur påföljdssystemet bör utformas och också för hur fördelningen mellan olika påföljdsformer bör ske. Förutom att andra synpunkter än de individualpreventiva gör sig gällande med varierande styrka med hänsyn till olika brotts grovhet och karaktär är det ju långtifrån självfallet att samma slags insatser passar för olika personer.

Som jag redan har antytt kan frågor av detta slag få en bredare principiell belysning när de bägge kommittéerna har avgett sina slutbetänkanden.

Uppgiftsbeskrivning saknas i lagen

Men också inom ramen för den gällande ordningen är det enligt min uppfattning en självklarhet att den grundläggande ambitionen med allt frivårdsarbete skall vara att genom stöd och hjälp verka för att den dömde inte återfaller i brott och att hans anpassning i samhället även i övrigt främjas. Även om detta inte har kommit till uttryck direkt i lagen, är det uppenbart att det nuvarande systemet vilar på denna grundtanke.

Enligt min mening är det angeläget att frivårdsarbetets huvuduppgift ges ett omedelbart lagstöd. Detta är av betydelse inte endast för dem som arbetar inom frivården utan som frivårdskommittén påpekat kan det också vara av värde för tilltron till frivårdspåföljderna hos bl. a. domstolarna att någon tvekan inte råder om vad som är frivårdens huvuduppgift. I likhet med kommittén förordar jag att det i brottsbalken tas in en regel av innebörd att huvuduppgiften för frivården skall vara att genom tillsyn av den dömde och förmedling av stöd och hjälp verka för att han inte återfaller i brott och för att hans anpassning i samhället främjas även i övrigt.

Kontroll – hjälp

Jag kommer därmed in på den indelning av frivårdens nuvarande funktioner i en kontrollerande och en hjälpende roll som man har brukat göra. Att dessa funktioner även i fortsättningen bör vara de huvudsakliga för frivården finner jag uppenbart. Kontroll och hjälp är i frivårdsarbetet nära förbundna med varandra. Inslag av dem båda ingår normalt i de olika insatser som kan göras inom frivårdens ram.

Att momenten av kontroll och hjälp i frivårdens arbete är så nära förknippade med varandra har betydelse för frivårdens organisation. Det är just uppgiften att handha bägge dessa moment som ger frivården dess särskilda funktion i förhållande till andra samhällsorgan, t. ex. polisen och socialtjänsten.

Liksom flertalet av de remissinstanser som har gått in på frågan anser jag att det finns anledning att något starkare än vad som hittills kanske har varit vanligt betona de kontrollerande momenten. För att den i många avseenden oroande brottsutvecklingen inte skall medföra att frivårdens ställning som medel i kriminalpolitiken äventyras, är det nödvändigt att ställa vissa krav på dem som undergår frivård och i möjlig utsträckning se efter att kraven efterlevs. Jag skall i det följande också gå närmare in på hur verkställighetsinnehållet bör stramas upp i olika hänseenden, t. ex. genom en snabbare igångsättning av övervakningen och tätare kontakter mellan frivården och den dömde.

Riktlinjer för arbetet

Om man vill beskriva frivårdens handlingsmöjligheter på annat sätt än genom indelningen i kontroll- och hjälpfunktioner, kan detta i nära anslutning till frivårdskommitténs förslag ske genom att följande riktlinjer för frivårdsarbetet slås fast:

- Frivården skall göra klart för klienten vad han har att rätta sig efter och vad som händer om han inte gör det samt ingripa när han inte fullgör de förpliktelser som åvilar honom.
- Frivården skall förmedla eller ge stöd och hjälp till klienten.
- Frivården skall söka försätta klienten i en sådan social situation att han utsätts för positiv påverkan från sin omgivning.

En allmän förutsättning för att man från frivårdens sida skall kunna fullgöra dessa uppgifter är uppenbarligen att man skaffar sig goda kunskaper om klienternas personliga och sociala situation. Tillgång till sådan information är nödvändig både för att frivårdsorganen skall kunna ingripa vid misskötsamhet eller ny brottslighet och för att de skall kunna bistå med behövliga hjälpinsatser.

Informationen bör naturligtvis i första hand hämtas från klienten själv. Bestämmelser om skyldighet för den dömda att hålla frivården underrättad om sin livsföring finns redan f. n. i brottsbalken (26 kap. 13 § och 28 kap. 6 a §), och jag kommer i det följande att behandla frågan om ytterligare upplysningsplikt bör kunna läggas på honom.

Klart är att även andra informationsvägar behövs. Ibland kan en uppsökande verksamhet vara att rekommendera, trots att den är resurskrävande. Andra myndigheter kan i viss utsträckning användas. Integritets- och sekretessaspekter kan emellertid ibland göra det svårt att kontakta arbetsgivare, hyresvärdar etc. I enlighet med föreskrifter från kriminalvårdsstyrelsen gäller exempelvis f. n. att den dömdes arbetsplats som regel kontaktas endast med klientens medgivande, en ordning som åtminstone för normalfallen enligt min mening har starkt fog för sig. I vissa fall måste dock kontakter av detta slag tas även när den dömdes samtycke inte har kunnat inhämtas. Det bör i sammanhanget anmärkas att bestämmelserna i sekretesslagen (1980: 100) inte hindrar att kriminalvårdspersonalen tar kontakt med utomstående för att hjälpa en klient under förutsättning att största möjliga diskretion iakttas angående dennes bakgrund (jfr prop. 1979/80: 2 s. 219 och JO 1982/83 s. 124).

Det är givetvis också mycket väsentligt att man från frivårdens sida gör klart för klienten vilka förpliktelser han har och verkar för att han uppfyller dessa. Genom att ge klienten en tydlig information om vad frivården vill nå och vilka medel den har till sitt förfogande kan man lägga grunden till ett förtroendefullt förhållande mellan klienten och frivårdens representanter.

Jag vill stryka under vikten av att frivårdens representanter reagerar mot klientens försummelser efter fasta principer. Självklart menar jag inte att varje försummelse, villkorsöverträdelse eller liknande skall följas av en

formell påföljd. Tvärtom måste frivården visa tolerans och ofta reagera i mjukare former genom tillsägelser, anvisningar eller liknande. Efter upprepade förseelser och vid förseelser efter tidigare informella ingripanden måste dock i regel följa åtgärder av mera formell karaktär.

I övrigt bör det som nämnts i främsta rummet ankomma på frivården att dels förmedla och ge stöd och hjälp till klienten, dels söka försätta honom i en sådan social situation att han utsätts för positiv påverkan från sin omgivning.

Frivårdens insatser i dessa hänseenden måste syfta till att den dömda i största möjliga utsträckning klarar sig på egen hand. Målet är sålunda att han själv tar ansvar för sin livsföring i första hand när det gäller frihet från brottslighet och missbruk o. d. men även i fråga om mera praktiska bestyr som att kontakta arbetsgivare, myndigheter etc. I praktiken gäller det ofta att söka höja den dömdes sociala kapacitet, om möjligt ändra hans attityder till sig själv och samhället och förmå honom att pröva alternativ till missbruk och kriminalitet. Detta förutsätter social och psykologisk insikt och erfarenhet.

Det är varken möjligt eller lämpligt att i författning söka reglera denna del av frivårdsarbetet. Frivården bör ha möjlighet att pröva olika vägar med beaktande av frivårdsrepresentantens och klientens personliga förutsättningar, nya beteendevetenskapliga metoder m. m.

Normaliseringsprincipen

Den sociala hjälp som den dömda behöver skall i första hand tillhandahållas av de organ i samhället som ger sådan hjälp till alla medborgare. Frivårdens roll inskränker sig till att förmedla hjälpen. Samhällets sociala service skall nämligen tillgodose alla medborgare utifrån deras enskilda behov, även om de samtidigt är kriminalvårdsklienter. Denna s. k. normaliseringsprincip slogs fast vid 1974 års kriminalvårdsreform. Den medför bl. a. att det generella ansvar som andra myndigheter har för t. ex. bostads- och arbetsanskaffning samt fysisk och psykisk hälsovård även gäller kriminalvårdens klienter och att dessa sålunda har rätt till samma förmåner som andra medborgare på samma villkor och i samma utsträckning. Så långt möjligt skall kriminalvården undvika att bygga upp egna resurser, vilka svarar mot dem som andra samhällsorgan förfogar över. Samhällets totala resurser skulle nämligen annars onödigtvis splittras samtidigt som kriminalvårdsklientelels sociala isolering ytterligare skulle markeras.

Att frivården över huvud taget har en hjälpande uppgift får ses som en kompromiss mellan normaliseringsprincipen och de faktiska förhållanden som gör särskilda hjälpåtgärder ofrånkomliga för kriminalvårdens klienter. Man kan säga att kriminalvårdens klienter i viss mån särbehandlas positivt i förhållande till övriga medborgare som behöver social service. Den främsta anledningen till denna särbehandling är att man befärar att fri-

vårdsklientelet utan den skulle löpa stor risk att hamna "sist i kön" hos de allmänna serviceorganen och i praktiken bli utan hjälp.

Det samarbete mellan frivården och andra samhällsorgan som förutsätts enligt normaliseringsprincipen medför inte sällan problem i praktiken. Uppgiften att "förmedla kontakt" innebär t.ex. ofta att genom intensiv övertalning få andra samhällsorgan att ta sig an kriminalvårdsklienterna. De rutiner av både formell och informell art som behövs för samarbetet bedöms bäst av de berörda myndigheterna inom kriminalvården och andra samhällsorgan i samråd. Som ett exempel på initiativ till samarbete i särskilda frågor kan nämnas den centrala samrådsgrupp som har inrättats för behandling av frågor rörande samarbetet mellan kriminalvården och arbetsmarknadsorganen (KRAMS-gruppen). I vilken utsträckning det finns anledning att bygga ut ett mera formbundet samarbete med andra myndigheter, t.ex. socialtjänsten, är en fråga som kontinuerligt får bevakas framför allt från kriminalvårdsstyrelsens sida.

Jag vill i sammanhanget framhålla att det generellt för de reformförslag jag här lägger fram gäller att socialtjänsten och de primär- och landstingskommunala organen i övrigt inte erhåller några nya uppgifter samt att de kostnadsökningar som eventuellt kan uppkomma kan förväntas bli av endast marginell betydelse.

Information

Innan jag lämnar frågan om frivårdens allmänna uppgifter vill jag framhålla att frivården även har som en viktig funktion att sprida information. En del av detta arbete består i att genom personundersökningar och yttranden tillhandahålla domstolar information om enskilda personer. En annan del av arbetet gäller information till myndigheter, organisationer och allmänheten om de svårigheter som möter vid rehabiliteringsarbetet och de vägar som finns att undanröja eller minska dessa svårigheter genom insatser från olika håll. Det står nämligen fullt klart att ett framgångsrikt kriminalvårdsarbete förutsätter att det ute i samhället finns förståelse för de dömdas situation och en vilja att hjälpa till i rehabiliteringsarbetet.

Informationen till allmänheten kan spridas genom de lekmän som är engagerade i frivårdsarbetet men också på många andra sätt. Frivårdstjänstemännen kan t.ex. delta i skolans undervisning i lag och rätt, hålla övervakarutbildning och övervakarträffar samt upprätthålla kontakter med arbetsgivare och fackföreningar.

2.3.2 Villkorligt fängelse

Departementsförslaget innebär att man inte i det här sammanhanget bör ta slutlig ställning till ett förslag från frivårdskommittén om en ny brottspåföljd, villkorligt fängelse.

Kommittéförslaget: Frivårdskommittén har alltså föreslagit att den nya påföljden villkorligt fängelse införlivas med brottsbalkens påföljdssystem.

Domstolen skall enligt förslaget vid ådömande av fängelsestraff kunna bevilja anstånd med verkställigheten av hela eller en del av straffet under en prövotid. Ny brottslighet under denna tid skall regelmässigt föranleda att anståndet förverkas och straffet verkställs. Påföljden skall förekomma antingen med eller utan övervakning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har från principiella utgångspunkter ställt sig positiva till tanken att i någon form införa påföljden villkorligt fängelse. Många har emellertid inte varit beredda att helt godta kommitténs förslag till lösningar utan har förordat långtgående ändringar inte bara i vad avser dessa förslag utan även i påföljdssystemet som helhet. Bl. a. har föreslagits att skyddstillsyn, villkorlig dom eller båda dessa påföljder avskaffas och ersätts med villkorligt fängelse. — Ett inte obetydligt antal remissinstanser har avstyrkt förslaget. (Se bilaga 3 avsnitt 3.4.)

Skäl för departementsförslaget: Till en början vill jag erinra om att bestämmelser om villkorliga brottspåföljder har funnits i den svenska strafflagstiftningen sedan början av 1900-talet. Från att ursprungligen ha varit avsett att i vissa fall ersätta korta fängelsestraff hade institutet villkorlig dom vid tiden närmast före brottsbalkens tillkomst utvecklats till ett rikt nyanserat reaktionsmedel. Villkorlig dom förekom då i två huvudformer, som ett villkorligt anstånd med antingen straffets ådömande eller dess avtjänande. I det förra fallet togs frågan om bestämmande av påföljd upp först om den dömden på nytt gjorde sig skyldig till brott och i det senare fallet utmättes ett straff redan i domen samtidigt som anstånd beviljades med verkställigheten av detta straff.

Till sin sakliga innebörd kunde en villkorlig dom vid den tiden variera högst avsevärt. I vissa fall var det i realiteten fråga om en villkorlig påföljdseftergift, avsedd för tilltalade med god prognos som ansågs kunna slippa undan med den varning som den villkorliga domen utgjorde. I andra fall var den villkorliga domen förenad med övervakning och i vissa av dessa fall meddelades föreskrifter som kunde innebära avsevärda inskränkningar i den dömdes frihet. Den villkorliga domen brukades också i viss utsträckning, och ofta i fall där prognosen var långtifrån god, när avsikten var att den tilltalade skulle omhändertas för vård enligt någon socialrättslig vårdlag.

I brottsbalken delades institutet villkorlig dom upp i flera separata frivårdspåföljder. Överlämnande till olika former av vård bröts sålunda ut och utgör numera helt självständiga påföljder. I övrigt ersattes den gamla villkorliga domen av de nuvarande påföljderna skyddstillsyn och villkorlig dom. Till skyddstillsyn har därvid överförts fall där övervakning och särskilda föreskrifter eller enbart övervakning anses behövas medan villkorlig dom i huvudsak reserverats för tillfällighetsbrottslingar vilkas prognos är så god att särskilda åtgärder — utöver den varning som domen innebär — bedöms kunna undvaras.

Vad frivårdskommittén nu har föreslagit kan beskrivas som ett återinförande av den typ av villkorlig dom som tillämpades före brottsbalken och som innebar att domstolen kunde utmäta ett frihetsstraff och samtidigt bevilja anstånd med verkställigheten av detta. Kommitténs förslag utgår från tanken att en frivårdspåföljd med detta blandade innehåll bör kunna leda till en minskad användning av frihetsstraff. Påföljden skall nämligen enligt förslaget placeras i området mellan å ena sidan villkorlig dom och skyddstillsyn och, å andra sidan, fängelse. Det totala utrymmet för kriminalvård i frihet blir enligt kommittén större. Tanken är bl. a. att villkorligt fängelse till en del skall kunna ersätta den första fängelsedomen för återfallsbrottslingar.

Kommittén utgår således från att villkorlig dom och skyddstillsyn inte bör avskaffas i samband med att villkorligt fängelse införs utan att detta institut i stället bör föras in som en ny och kompletterande frivårdspåföljd i brottsbalkens påföljdssystem. Om villkorligt fängelse skulle bli den enda formen för kriminalvård i frihet, finns enligt kommittén en risk för att ett av syftena — att utvidga tillämpningsområdet för kriminalvård i frihet och därigenom minska användningen av fängelsestraff — kan äventyras. Som det nu är kan en lagöverträdare ofta vid åtminstone några tillfällen ådömas påföljder som innebär kriminalvård i frihet. I ett system med enbart villkorligt fängelse skulle sannolikt beviljade anstånd med verkställigheten relativt snabbt bli förverkade i de inte helt ovanliga återfallssituationerna och resultatet skulle då enligt kommittén kunna bli en minskad användning av kriminalvård i frihet och en ökad användning av egentliga fängelsestraff.

Villkorligt fängelse i föreslagen utformning — med eller utan övervakning — skall enligt kommittén skilja sig från villkorlig dom och skyddstillsyn framför allt genom det konkretiserade straffhot som är utmärkande för påföljden. Detta straffhot har enligt kommittén ett väsentligt pedagogiskt värde som bör kunna medföra speciella preventiva effekter — särskilt om reglerna om återfall utformas på sådant sätt att ny brottslighet under provotiden i allmänhet medför att anståndet förverkas och straffet verkställs.

Den omständigheten att villkorligt fängelse kan tillgodose tämligen högt ställda preventionskrav bör enligt kommittén innebära att påföljden kan användas även vid vissa slag av brottslighet, där kriminalvård i frihet av allmänpreventiva skäl numera inte anses kunna komma ifråga. Som exempel på sådana brott nämner kommittén rattfylleri, misshandel, våld eller hot mot tjänsteman, olovlig körning, olovlig vistelse i riket, rymning samt vissa slag av ekonomisk brottslighet.

Kommitténs förslag rörande villkorligt fängelse har väckt stort intresse vid remissbehandlingen. Nästan alla remissinstanser har sålunda i större eller mindre utsträckning uppehållit sig vid vad kommittén har anfört i den här delen. Åskilliga har intagit en generellt avvisande hållning till förslaget.

men flertalet instanser har från principiella utgångspunkter ställt sig positiva till att i någon form införliva villkorligt fängelse med brottsbalkens påföljdssystem. låt vara att man i många fall har förordat tämligen långtgående ändringar i förhållande till förslaget. Sålunda hävdas det från många håll att förslaget förutsätter att nuvarande påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn — eller endera av dem — utmönstras ur systemet.

För egen del vill jag först slå fast att syftet med kommittéförslaget — att bredda och effektivisera kriminalvården i frihet — självfallet är mycket angeläget. Det är enligt min mening viktigt att alla tänkbara alternativa lösningar undersöks och diskuteras. Det förhållandet att förslaget åtminstone till en del kan sägas gå ut på ett återinförande av den före brottsbalken gällande ordningen bör naturligtvis inte hindra en förutsättningslös prövning. Jag finner det värdefullt att kommittén har fört fram och ingående diskuterat det nu aktuella uppslaget.

Av den tidigare redogörelsen framgår att villkorligt fängelse i de delar som här är av intresse på sin tid ersattes av de nuvarande påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn, till vilka påföljden också lånat en del drag. På ett par punkter skiljer den sig emellertid markant från dessa påföljder. Jag tänker då närmast på det inslag av direkt straffmätning som utsättandet av ett tidsbestämt fängelsestraff innebär och på det konkretiserade straffhot som följer av att anståndet med verkställigheten av detta straff förverkas i händelse av ny brottslighet under den med påföljden förenade prövotiden. Det är också framför allt dessa särskilda inslag i det villkorliga fängelse som ligger till grund för kommitténs förslag och ett betydande antal remissinstansers uppfattning att påföljden i någon form bör införas i påföljdssystemet.

Villkorligt fängelse skulle kunna införas antingen som ett komplement till eller som en ersättning för de nuvarande frivårdspåföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn. Kommittén har för sin del stannat för det förstnämnda alternativet och förordat att villkorligt fängelse skall erbjuda ett tredje alternativ inom frivårdens ram och att påföljden skall tillämpas i området mellan villkorlig dom och skyddstillsyn å ena sidan och fängelse å den andra. Det förfaller mig troligt att en helt ny påföljd i detta gränsområde kommer att leda till att det totala utrymmet för kriminalvård i frihet blir större. De ökade valmöjligheter för domstolarna som ett sådant system innebär kan också användas för att successivt skärpa påföljderna vid återfall.

Jag delar också uppfattningen att det många gånger skulle kunna vara en fördel, om domstolen genom att utsätta en strafftid kan göra klart inte bara för den dömda utan även för hans omgivning och allmänheten hur allvarligt man har sett på den aktuella brottsligheten. Den dömda får också genom vetskapen om att detta straffhot kan komma att realiseras en viss press på sig att i fortsättningen låta bli att begå brott. Förväntningarna på effekter i allmän- och individualpreventivt hänseende skall naturligtvis inte överdri-

vas, men det synes inte uteslutet att de nämnda inslagen i påföljdskonstruktionen skulle kunna bidra till positiva resultat i en del fall.

En annan fördel med villkorligt fängelse är att en påföljd med den utformningen svarar mot vad som internationellt sett utgör den vanligaste konstruktionen i fråga om frivårdspåföljder. Bl. a. gäller att de andra nordiska länderna har liknande påföljder i sina påföljdssystem men saknar direkta motsvarigheter till våra påföljder villkorlig dom och skyddstillsyn.

Även om vissa fördelar alltså otvivelaktigt skulle kunna vara förenade med villkorligt fängelse, står det emellertid klart att åtskilliga problem möter, om man vill införliva påföljden med det nu gällande systemet. Många remissinstanser har i den delen pekat på att kommitténs förslag till lösning medför att man minskar överskådligheten i brottsbalkens påföljdssystem och samtidigt skapar risker för en ojämn rättstillämpning.

Till väsentlig del får dessa invändningar ses mot bakgrund av att frivårdskommittén som nämnts har utgått från att de nuvarande frivårdspåföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn skall finnas kvar även om villkorligt fängelse införs. Resultatet skulle bli fyra frivårdspåföljder, två med och två utan övervakning. Skyddstillsyn och villkorligt fängelse med övervakning skulle uppenbarligen få ett tämligen likartat verkställighetsinnehåll: den enda mera påtagliga skillnaden skulle bestå just i den straffmätning och det mera konkreta straffhot som den senare påföljden ger uttryck för. Samma regler skulle nämligen gälla beträffande övervakningen och därtill hörande frågor. På samma sätt skulle påföljderna villkorlig dom och villkorligt fängelse utan övervakning komma att förete stora likheter.

En viss risk finns otvivelaktigt att ett frivårdssystem med den här utformningen kan bli svårt att hantera i den praktiska tillämpningen och att en ojämn och varierande praxis när det gäller påföljdsval skulle uppstå. Problem skulle också kunna uppkomma på verkställighetsstadiet, där man skulle få skilda kategorier av övervakningsklientel. En vid remissbehandlingen föreslagen utväg är som nämnts att påföljden skyddstillsyn avskaffas och ersätts med villkorligt fängelse med övervakning i den av kommittén föreslagna utformningen. En del instanser menar på motsvarande sätt att den nuvarande villkorliga domen skulle kunna ersättas av villkorligt fängelse utan övervakning. Bortsett från de argument som kommittén enligt vad som tidigare redovisats åberopar mot denna lösning kan man emellertid ställa frågan om fördelarna med en sådan ordning skulle vara så påtagliga i förhållande till nuvarande system att de ingripande ändringar i regleringen som skulle behövas är tillräckligt motiverade. En varken av kommittén eller vid remissbehandlingen diskuterad lösning för att ta tillvara de eventuella pedagogiska effekterna av ett uttalat straffhot i en frivårdspåföljd skulle kunna vara att i stället för att införa villkorligt fängelse ge domstolen möjlighet att vid ådömande av villkorlig dom eller skyddstillsyn lämna uppgift i domen om hur långt fängelsestraff som i det särskilda fallet skulle ha ådömts, om fängelse hade valts i stället. För denna och en del andra tänkbara lösningar saknas emellertid tillräckligt underlag.

Själv anser jag trots vad som har sagts nu många skäl tala för att det skulle innebära klara fördelar att införliva påföljden villkorligt fängelse med brottsbalkens påföljdssystem. Vad som för mig är avgörande när jag förordar att ett ställningstagande till frågan skjuts på framtiden är framför allt hänsynen till de båda kommittéernas kvarstående uppdrag. Av särskild betydelse är i detta hänseende frivårdskommitténs överväganden rörande hela frågan om alternativ till frihetsstraff. Till de påföljder och påföljdsvarianter som då kan väntas komma upp till bedömande hör inte bara nattfängelse och veckoslutsfängelse utan även samhällstjänst och kontraktsvård, vilka alla kan sägas höra hemma i gränsområdet mellan kriminalvård i frihet och fängelse. Kommitténs och remissinstansernas ställningstagande till dessa spörsmål kan medföra frågan om behovet av och i så fall även den lämpligaste utformningen av villkorligt fängelse kommer i en delvis ny belysning. Därtill skall läggas att fängelsestraffkommittén i sitt fortsatta arbete har att bl. a. pröva frågan om behovet av generella regler för påföljdsväl och straffmätning. I den delen torde man ha anledning att även komma in på frågor om straffmätning vid återfall, något som givetvis också kan vara av stor betydelse, när det gäller bl. a. behovet av påföljden villkorligt fängelse. Innan båda kommittéerna har slutfört sitt arbete och möjligheter finns att på grundval av ett fullständigt beslutsunderlag få överblick över hur hela påföljdssystemet i framtiden bör vara utformat, bör man därför enligt min mening inte lämpligen ta slutlig ställning till huruvida påföljden villkorligt fängelse bör införas i detta system.

2.3.3 Villkorlig dom

Departementsförslaget: Förutsättningarna för att meddela villkorlig dom ändras bl. a. på det sättet att det nuvarande kravet på en dokumenterat god prognos hos lagöverträdaren mildras. Maximiantalet dagsböter som kan ådömas vid s. k. kombinationsdom höjs från 120 till 180. Dessa ändringar syftar i första hand till att göra det möjligt att i större utsträckning använda villkorlig dom som påföljd för förstagångsbrottslingar och andra tillfällighetsbrottslingar.

Frivårdskommitténs förslag överensstämmer sakligt sett i stort med departementsförslaget. Kommittén har dock även föreslagit att gällande bestämmelser om prøvotid och skötsamhet liksom möjligheten att meddela särskilda föreskrifter om skadeståndsbetalning samt sanktioner vid misskötsamhet upphävs. Kommittén har vidare föreslagit att påföljden i fortsättningen skall kallas straffvarning.

Remissinstanserna har – bortsett från frågan om påföljdens benämning – genomgående ställt sig positiva till de av kommittén föreslagna ändringarna. Några remissinstanser har dock varit tveksamma till att avskaffa prøvotiden. Vad avser påföljdens beteckning har en betydande majoritet uttalat sig för att den nuvarande benämningen villkorlig dom bibehålls. (Se bilaga 3 avsnitt 3.3.)

Skäl för departementsförslaget

Allmänt

Till en början kan helt kort erinras om att villkorlig dom enligt de nuvarande bestämmelserna i 27 kap. BrB får meddelas för brott varå fängelse kan följa, om det med hänsyn främst till gärningsmannens karaktär och personliga förhållanden i övrigt finns grundad anledning att anta att övervakning eller mera ingripande åtgärd inte behövs för att avhålla honom från vidare brottslighet. Villkorlig dom får dock inte meddelas, om på grund av brottets svårhet eller annars hinder möter av hänsyn till allmän laglydnad (1 §). Om det behövs för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, kan den villkorliga domen förenas med högst 120 dagsböter, vare sig böter är stadgade för brottet eller ej (2 §).

För den villkorliga domen gäller en prøvotid av två år (3 §). Under den tiden skall den dömda iakttä skötsamhet och efter förmåga försöka att försörja sig (4 §). Skall den dömda ersätta skada som har uppkommit genom brottet, kan rätten meddela föreskrift om betalningsskyldighetens fullgörande. Om den dömda inte iakttar den skötsamhet som åligger honom till följd av den villkorliga domen eller ej fullgör föreskriven skadeståndsskyldighet, kan rätten, om talan väcks före prøvotidens utgång, meddela honom varning eller sådan föreskrift om skadestånd som nyss angavs – alternativt ändra en tidigare meddelad föreskrift. I allvarliga fall kan den villkorliga domen undanröjas och annan påföljd bestämmas för brottet (6 §). Sådant undanröjande kan också bli aktuellt enligt reglerna i 34 kap. BrB, om den dömda begår nytt brott under prøvotiden.

Villkorlig dom är visserligen en brottspåföljd i teknisk mening men den kan också i flera avseenden sägas vara ett slags villkorlig påföljdseftergift. Den dömda blir under verkställighetstiden – prøvotiden – inte föremål för övervakning eller annan kontroll, utan det överlämnas åt honom själv att på egen hand ta varning av det inträffade och att i fortsättningen låta bli att begå brott. Påföljden är f. n. förbehållen de brottslingar som har en påtagligt god prognos i vad avser risken för fortsatt brottslighet.

Ett huvudsyfte med den nu aktuella översynen av gällande frivårdspåföljder är att göra kriminalvården i frihet mera effektiv och att samtidigt bredda dess användningsområde för att på så sätt få till stånd en minskad användning av fängelsestraff. Som ett led i denna strävan har frivårdskommittén – med instämmande från flertalet remissinstanser – för den villkorliga domens del föreslagit bl. a. att rekvisiten för påföljden ändras genom en nedtoning av det krav på en god prognos som nu är en förutsättning för att påföljden skall få användas. Kommitténs avsikt är att villkorlig dom i större utsträckning än nu skall kunna användas i fråga om förstagångsbrottslingar. Enligt kommittén bör påföljden, bortsett från fall där ett klart övervakningsbehov föreligger, mer eller mindre generellt kunna tillämpas på förstagångsbrottslingar, om inte allmänpreventiva hänsyn lägger hinder i vägen.

Kommittén har också föreslagit att den övre gränsen för det antal dagsböter som kan ådömas i förening med villkorlig dom höjs från nuvarande 120 till 180. Förslaget har i den delen motiverats dels med att böterna förstärker påföljdens allmänpreventiva och individualpreventiva effekter, dels med att en verklig utvidgning av påföljdens användningsområde även kräver en möjlighet att ådöma ett större antal dagsböter.

Vid sidan av de nu berörda ändringarna har kommittén även föreslagit att påföljdens formella verkställighetsinnehåll avskaffas. Förslaget syftar i denna del bl. a. till att renodla den villkorliga domens karaktär av en allvarlig varning för den dömden, en varning som han utan myndighetsinblandning har att på egen hand ta intryck av och beakta i sitt fortsatta leverne. Det formella kravet på allmän skötsamhet hos den som dömts till villkorlig dom och det anknytande sanktionssystemet bör enligt kommittén avskaffas, eftersom det inte fyller någon egentlig funktion. Påföljden som sådan medger inte någon uppföljning av den dömdes livsföring och kommittén anser att en okontrollerbar regel av detta slag mot den bakgrunden framstår som föga ändamålsenlig. Sanktioner vid misskötsamhet har enligt kommittén veterligen aldrig tillämpats. Möjligheten att meddela särskilda föreskrifter om skadeståndsbetalning bör enligt kommittén också avskaffas. Kommittén anser här att det är tveksamt, om brottsbalken som enda krav på den villkorligt dömden bör nämna just skyldigheten att betala skadestånd. Ytterligare har föreslagits att även den formella prövotiden vid villkorlig dom upphävs. Vid återfall i brott kan enligt kommittén den tidigare lagföringen ändå beaktas enligt den "oskrivna regeln" att återfall skall inverka skärpande på påföljdsvalet. Påföljdens benämning bör enligt kommittén ändras till straffvarning. De nu senast berörda ändringarna skall givetvis till en betydande del ses mot bakgrund av kommitténs tidigare (avsnitt 2.3.2) berörda förslag att införa villkorligt fängelse som ny brottspåföljd.

Jag delar uppfattningen att den översyn av frivårdspåföljderna som nu är aktuell även bör omfatta den villkorliga domen. Med hänsyn till dess speciella karaktär torde det visserligen inte vara möjligt att uppnå några omedelbara effektivitetsvinster i fråga om själva verkställighetsinnehållet. Däremot torde sådana fördelar kunna vinnas inom kriminalvården som helhet, om man utvidgar den villkorliga domens tillämpningsområde i den riktning som kommittén har föreslagit. En sådan ändring torde nämligen i första hand få återverkningar i det nuvarande gränsområdet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn och bl. a. medföra en ökad användning av den förra påföljden på bekostnad av den senare. Man kan i så fall räkna med att det till största delen blir fråga om att till villkorlig dom överföra den minst betungade delen av den klientel som med nuvarande ordning omfattas av skyddstillsynspåföljden. Detta för i sin tur med sig att frivården får ökade möjligheter att koncentrera sina insatser på den mera tillsynskrävande klientelen, något som generellt sett bör vara ägnat att göra bl. a. skyddstillsynspåföljden mera effektiv.

De individualpreventiva förutsättningarna för villkorlig dom.

De nyss redovisade bestämmelserna i 27 kap. 1 § BrB bygger på tanken att domstolen med ledning av tillgängliga upplysningar om den tilltalades karaktär och personliga förhållanden i övrigt skall bedöma om det finns risk för att han kommer att fortsätta att begå brott. Lagrummet utgår vidare från att övervakning eller mera ingripande påföljder – dvs. i praktiken fängelse, skyddstillsyn eller överlämnande till sådan vård som avses i 31 kap. BrB – kan vara bättre ägnade att motverka återfall i brott än vad den villkorliga domen är. Villkorlig dom får väljas endast om den tilltalade har en så god prognos att det finns grundad anledning att anta att någon av de nyss angivna påföljderna inte behövs för att avhålla honom från fortsatt brottslighet.

De förhållandevis stränga krav på en god prognos som sålunda måste vara uppfyllda betonas också i förarbetena till brottsbalken. Enligt vad som uttalats där bör domstolen beakta att påföljden är avsedd för tillfällighetsbrottslingar som har så god prognos att några särskilda åtgärder, utöver den varning som den villkorliga domen innebär, inte behövs för deras tillrättaförande. Där framhålls särskilt att villkorlig dom inte slentrianmässigt får beviljas förstagångsbrottslingar. En av grundtankarna för påföljden anges vara att domstolen skall göra ett omsorgsfullt urval med hänsyn till de tilltalades förutsättningar att motsvara det förtroende som en villkorlig dom innebär. Påföljden anses inte få användas som ett slags belöning för att brottet är lindrigt eller för att den tilltalade inte tidigare har begått brott. (Se härom Beckman m. fl.: Kommentrar till Brottsbalken III s. 90, jfr även prop. 1962: 10, del C s. 278–283.)

Kommittén har – liksom f. ö. tidigare ungdomsfängelseutredningen i betänkandet (SOU 1977: 83) Tillsynsdom och BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp i rapporten Nytt straffsystem – föreslagit att tillämpningsområdet för villkorlig dom skall utvidgas genom att det berörda kravet på en god prognos mildras. Ändringen syftar enligt kommittén i första hand till att få till stånd en ordning som innebär att villkorlig dom i större utsträckning kan användas som påföljd för förstagångsbrottslingar, något som enligt kommittén framstår som önskvärt från flera synpunkter.

Kommittén påpekar bl. a. att om även lagöverträdare, för vilka prognosen inte kan sägas vara helt god, åtminstone vid den första lagföringen kan erhålla villkorlig dom, så innebär detta att domstolen vid eventuellt återfall får större möjligheter att trappa upp påföljdsvalet utan att fängelsestraff behöver tillgripas. Avståndet till fängelse skulle med andra ord bli större även för återfallsbrottslingar, något som på längre sikt skulle kunna minska användningen av fängelsestraff.

En annan omständighet som enligt kommittén talar för ett mindre strängt prognoskrav tar sikte på vad som kan upplevas som en orättvisa i det

nuvarande påföljdssystemet. Villkorlig dom och skyddstillsyn är visserligen formellt att anse som sidoordnade påföljder, men det är ju samtidigt obestridligt att skyddstillsyn är den mest ingripande av dem. Den kan därför – inte minst av de dömda – upplevas som en strängare påföljd. Att den som har en socialt välordnad situation får villkorlig dom, medan den som på ett eller annat sätt saknar denna förutsättning kanske får skyddstillsyn för likartad brottslighet kan uppfattas som en olikhet inför lagen. En ordning som innebär att villkorlig dom i större utsträckning kan ådömas förstagångsbrottslingar är enligt kommittén ägnad att eliminera i vart fall en del av denna olägenhet.

Kommittén har vidare hänvisat till sina samtidigt framlagda ändringsförslag rörande skyddstillsyn, vilka bl. a. innebär att övervakningen och tillsynen kommer att stramas upp och göras mera intensiv. Skyddstillsyn i denna utformning kommer enligt kommittén inte att lämpa sig för alla dem som med nuvarande ordning döms till den påföljden. Därtill skall enligt kommittén läggas att skyddstillsyn nu i viss utsträckning ådöms personer som har ett endast tillfälligt behov av sociala hjälpinsatser. Ett visst samband med den frågeställningen har också kommitténs påpekande att ett mildare krav på god prognos delvis kan lösa frågan om påföljdval för de lagöverträdare som inte har helt god prognos, men som inte heller kan anses vara i behov av övervakning. Kommittén har vidare betonat att det är en fördel om det lättare klientelet kan föras bort från den egentliga frivården så att dess resurser kan prioriteras på dem som är i störst behov av dem.

Som en negativ effekt av den föreslagna ändringen räknar kommittén med höjda återfallssiffror för villkorlig dom. Däremot finns det, enligt kommittén, på vetenskapens nuvarande ståndpunkt ingenting som tyder på att den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet för villkorlig dom skulle kunna leda till någon avgörande höjning av den totala brottsligheten.

Med hänvisning till att den föreslagna ändringen syftar till att villkorlig dom i större utsträckning skall kunna användas i fråga om förstagångsbrottslingar har kommittén framhållit att detta begrepp inte bör ges en alltför vid tolkning. Personer som inte tidigare har dömts för brott men som ändå har varit föremål för mera ingripande åtgärder från de sociala myndigheternas sida på grund av bl. a. tidigare brottslighet kan således enligt kommittén inte anses som förstagångsbrottslingar. Dessutom kan det finnas skäl att beakta tidigare åtalsunderlåtelser. Samtidigt har emellertid kommittén framhållit att återfall i brott inte alltid bör utesluta en tillämpning av villkorlig dom. Lindrigare brott och förseelser som endast har lett till bötesstraff bör sålunda inte utgöra hinder mot villkorlig dom. Inte heller en tidigare villkorlig dom bör generellt utesluta att sådan påföljd meddelas på nytt. Den nu rådande flexibiliteten i straffsystemet bör enligt kommittén inte överges.

Ett varaktigt eller omfattande behov av kontroll och hjälp kan enligt kommittén vara ett skäl att avstå från villkorlig dom till förmån för en mera ingripande påföljd, och detta även om den tilltalade inte tidigare är straffad eller har varit föremål för samhällsingripande. Risken för återfall får här tillmätas avgörande betydelse. Är den risken stor på grund av oordnade sociala förhållanden, kan det enligt kommittén inte anses lämpligt att påföljden stannar vid villkorlig dom.

Remissinstanserna har, som inledningsvis påpekats, genomgående ställt sig positiva till kommitténs förslag att utvidga tillämpningsområdet för villkorlig dom genom ett mildare krav på en god prognos hos den tilltalade. Den tveksamhet som har yppats av några instanser har framför allt tagit sikte på att ett genomsnittligt sett svårare klientel kommer att få villkorlig dom och att antalet återfall därför kan väntas bli större inom påföljden. Från något håll (kriminalvårdsstyrelsen) har gjorts gällande att kravet på god prognos inte bör efterges när det gäller villkorlig dom, eftersom tilltalade som inte har fullgod prognos kan dömas till den av kommittén samtidigt föreslagna påföljden villkorligt fängelse. Några remissinstanser har hänvisat till att det finns risk för att den föreslagna ändringen kan leda till att villkorlig dom i alltför hög grad används för förstagångsbrottslingar.

Redan av vad jag förut har anfört torde framgå att jag i likhet med flertalet remissinstanser till stor del kan instämma i vad kommittén har anfört. I anslutning till en reform som syftar till att bredda och effektivisera frivården framstår det som naturligt att även inrikta sig på tillämpningsområdet för villkorlig dom, som är den minst ingripande påföljden i frivårds-systemet. Även om det står klart att användning av villkorlig dom i praxis har ökat väsentligt under den tid brottsbalken har tillämpats, finns det otvivelaktigt ett betydande utrymme för att ytterligare utvidga tillämpningsområdet i den riktning som kommittén har föreslagit. De möjligheter till en rationellare användning av frivårdens resurser som därigenom skapas är enligt min mening ett av det starkaste skälen för en sådan förändring. Därtill kommer att en klarare gränsdragning mellan villkorlig dom och skyddstillsyn kan bidra till att göra påföljdssystemet enklare och mera överskådligt samtidigt som man för dem som återfaller i brott får en naturlig skala med successivt skärpta ingripanden. I ett vidare perspektiv bör detta i enlighet med vad kommittén har påpekat kunna bidra till att minska beläggningen i fängelserna.

Den nuvarande regleringen kan sägas även i fråga om förstagångsbrottslingar ställa ett rätt långtgående krav på dokumentation till stöd för ett antagande att det i det särskilda fallet är fråga om tillfällighetskriminalitet. I valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn torde domstolarna därför vid tveksamhet ofta välja den senare påföljden och detta även om övervakningsbehovet inte är särskilt påtagligt eller av en tämligen snabbt övergående natur. I den mån särskilda åtgärder behöver vidtas i sådana fall är dessa vanligen av allmän social natur och faller inom socialtjänstens an-

svarsområde. Det kan således göras gällande att den nuvarande regleringen är ägnad att medföra att frivårdsorganisationen onödigtvis belastas med en hel del fall, där dess insatser egentligen inte behövs. Detta minskar i sin tur möjligheterna att ägna önskvärd uppmärksamhet åt resurserna för de fall där övervakningen och andra insatser som kan göras från frivårdens sida kanske hade kunnat fylla en verklig brottsförebyggande funktion, om det hade funnits större möjligheter att koncentrera resurserna.

Å andra sidan kan det kanske också hävdas att den nuvarande regleringen ger uttryck för förväntningar på frivårdens och den övriga kriminalvårdens möjligheter att motverka brottslighet som generellt sett knappast är realistiska.

Regleringen bygger på den tanken att ju mer ingripande åtgärder som vidtas från samhällets sida, desto större är sannolikheten för att en återfallsrisk kan brytas. Som har påpekats från kriminologiskt håll förhåller det sig samtidigt så att de mera ingripande påföljderna uppvisar avsevärt högre återfallssiffror än den villkorliga domen.

Redan av detta förhållande kan naturligtvis inte alltför långtgående slutsatser dras. Såvitt avser fängelse är det emellertid allmänt erkänt att påföljden snarare ökar än minskar risken för återfall. När det gäller skyddstillsyn är det i enlighet med vad som förut har konstaterats inte vetenskapligt belagt att man utan vidare kan tala om att påföljden generellt sett har en brottsförebyggande verkan.

Vad som har sagts nu har lett mig till den slutsatsen att det är befogat att justera de i lagen angivna förutsättningarna för att villkorlig dom skall få ådömas på ett sådant sätt att man dels utvidgar tillämpningsområdet i synnerhet med sikte på förstagångsbrottslighet, dels avstår från att i lagen ge uttryck för förväntningar på kriminalvården som är orealistiska från erfarenhetsmässig synpunkt.

Kommittén har för sin del föreslagit att förutsättningarna beskrivs så att villkorlig dom får meddelas, om en mera ingripande åtgärd inte påkallas med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden. Därmed avses, enligt vad som framgår av betänkandet, dels förstagångsbrottslingar, dels andra tilltalade vars personliga förhållanden är sådana att den aktuella brottsligheten framstår som en tillfällighet. Enligt min mening kan man mot den föreslagna utformningen möjligen rikta den invändningen att den inte tillräckligt klart anger detta syfte. En allmänt hållen hänvisning till att mera ingripande åtgärder kan vara påkallade med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden skiljer sig inte heller mycket från den nuvarande lydelsen av 27 kap. 1 § BrB. Det kan därför vara svårt att av en sådan ändring utläsa den nya eller åtminstone delvis förändrade inriktning som bör eftersträvas.

Rekvisiten för villkorlig dom bör enligt min mening i stället utformas på sådant sätt att de såvitt gäller den individualpreventiva bedömningen tar sikte enbart på risken för fortsatt brottslighet och innebär att påföljden får

användas, om det inte framgår att en sådan risk föreligger. Denna verkan uppnås, om nuvarande första stycket i 27 kap. 1 § BrB ersätts med en regel av det innehållet att villkorlig dom får meddelas för brott på vilket fängelse kan följa, om det inte med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden finns grundad anledning anta att han kan komma att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. Medan bestämmelsen i sin gällande lydelse tillspetsat uttryckt kan sägas utgå från att återfallsrisk är det normala, kommer utgångspunkten med den här förordade lösningen snarast att bli den motsatta: det skall av personutredningen i det särskilda fallet framgå att återfallsrisk föreligger, för att villkorlig dom inte skall kunna komma i fråga från individualpreventiv synpunkt.

I enlighet med vad jag förut har utvecklat syftar förslaget i första hand till att göra det möjligt att i större utsträckning än hittills välja villkorlig dom som påföljd vid förstagångsbrottslighet. Återfallsfrekvensen bland förstagångsbrottslingar är ju betydligt lägre än bland dem som tidigare har återfallit i brott. Domen fungerar då som en första – och oftast en sista – varning för alla dem som gör sig skyldiga till sådana brott där kriminalvård i frihet över huvud taget kan komma i fråga. Den blir ett prov på deras vilja och förmåga att i fortsättningen avstå från brott. De som inte återfaller kommer aldrig att belasta kriminalvården, och de som återfaller kommer i allmänhet att vandra vidare till nästa steg i påföljdsskalan, vilket i normalfallet kommer att vara skyddstillsyn.

Det nu anförda bör emellertid inte tas till intäkt för att villkorlig dom på ett onyanserat sätt skall tillämpas på förstagångsbrottslingar, så snart hänsynen till allmänpreventionen gör det möjligt att avstå från fängelse som påföljd. Givetvis förekommer en hel del fall vid förstagångsbrottslighet då exempelvis den tilltalade lever under oordnade förhållanden eller det av andra skäl står klart att han inte kan tillgodogöra sig den varning som den villkorliga domen innebär.

Vad jag nyss har anført får inte heller tolkas så att tidigare brottslighet nödvändigtvis skall anses utgöra hinder mot att döma till villkorlig dom. Jag vill i den delen påpeka att det före brottsbalkens tillkomst uttryckligen föreskrevs att villkorlig dom i sin dåvarande utformning inte fick meddelas, om den tilltalade hade undergått frihetsberövande påföljd inom en tid av fem år före det aktuella brottet. Undantag från den regeln kunde dock göras, om synnerliga skäl förelåg. Några motsvarande bestämmelser togs inte in i brottsbalken. De allmänt hållna riktlinjerna för påföljden bedömdes kunna ge tillräcklig vägledning även såvitt gällde påföljdens tillämpning på återfallsbrottslingar. Det ansågs emellertid ligga i sakens natur att villkorlig dom endast sällan borde komma i fråga för den som tidigare hade fått villkorlig dom eller undergått en mera ingripande påföljd. (Se härom bl. a. prop. 1962: 10 del C s. 279.)

Numera tillämpas emellertid enligt vad som framgår av rättsstatistiken villkorlig dom i en inte obetydlig utsträckning även i fall då den tilltalade

har lagförts tidigare. Det är naturligtvis inte min mening att denna utveckling skall brytas. Den omständigheten att en person tidigare har lagförts för brott behöver ju i belysning av den samlade personutredningen inte alltid innebära att risk för fortsatta återfall skall anses föreligga. Även tidsfaktorn torde här spela en viss roll. Ju längre tid som har förflutit mellan den tidigare brottsligheten och den nya desto mindre bör betänkligheterna vara mot att döma till villkorlig dom. Även i sådana fall då den tidigare brottsligheten är av helt annat slag än den som är aktuell i det nya målet bör det generellt sett vara lättare att få en villkorlig dom än annars.

Hänsyn måste fortfarande tas till allmänpreventionen

Redan av vad jag har anfört i det föregående torde framgå att principen enligt min mening fortfarande måste vara att villkorlig dom inte bör få användas på ett sätt som skulle strida mot allmänpreventionens krav (27 kap. 1 § andra stycket BrB). Sistnämnda begrepp har dock inte någon en gång för alla given innebörd, och uppfattningen om vad den allmänna laglydnaden skall anses kräva kan därför bli föremål för förskjutningar beroende på samhällsutvecklingen i stort. Sannolikt har man att räkna med att tillämpningsområdet för villkorlig dom även i detta hänseende generellt sett kommer att bli föremål för en fortlöpande utvidgning i praxis på samma sätt som otvivelaktigt har varit förhållandet under brottsbalkens hittillsvarande tillämpningstid. Detta hindrar givetvis inte att utvecklingen på vissa speciella områden kan gå i motsatt riktning och leda till att utrymmet för att döma till villkorlig dom där i stället blir mindre. Jag vill i den delen särskilt peka på de allt intensivare ansträngningar som på olika håll görs för att komma till rätta med skilda slag av ekonomisk brottslighet. Med hänsyn till att allmänpreventiva skäl här gör sig gällande med särskild styrka är det enligt min mening naturligt och riktigt med en utveckling som innebär att villkorlig dom på detta område tillämpas endast med största urskillning.

Bötesmaximum vid s. k. kombinationsdomar

Kommittén har som jag tidigare nämnt föreslagit att ramarna för bötesstraffet vidgas för fall då villkorlig dom förenas med böter genom att den övre gränsen för antalet dagsböter höjs till 180 i dessa fall. Förslaget har motiverats med att möjligheten att döma till böter vid sidan av villkorlig dom har visat sig mycket värdefull när det gäller att av allmän- eller individualpreventiva skäl skärpa påföljden. I anslutning därtill har kommittén påpekat att mer än hälften av alla villkorliga domar förenas med böter av det här slaget. Kommittén har vidare framhållit att den utvidgning av påföljdens tillämpningsområde som behandlats tidigare även motiverar ökade möjligheter att döma till böter samt att en höjning av gränsen för bötesmaximum i sig kan bidra till att göra användningsområdet för påföljden större.

Kommittéförslaget har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av nästan alla remissinstanser. Från flera håll har emellertid påpekats att ändringen kommer att få tämligen begränsad praktisk betydelse bl. a. beroende på att domstolarna sedan gammalt är obenägna att använda sig av bötesskalans övre delar. En remissinstans har uttryckligen avstyrkt förslaget och har därvid hänvisat till att den föreslagna höjningen torde bli verkningslös med hänsyn till de dömdas svaga ekonomi.

För egen del vill jag till en början framhålla att jag i likhet med kommittén anser att böter kan vara ett mycket verkningsfullt sätt att förstärka den villkorliga domen. Att den varning som påföljden i sig innebär på detta sätt kan förenas med kännbara böter kan sålunda i flertalet fall ha ett betydande preventivt värde. Den praktiska betydelsen av denna kombinationsmöjlighet framgår inte minst av att mer än varannan villkorlig dom f. n. är förenad med böter av det här slaget.

Böter kan alltså ådömas tillsammans med villkorlig dom vare sig böter är stadgade för brottet eller ej. Skalan 1–120 dagsböter tillämpas i dessa fall oberoende av straffskalan för det aktuella brottet. Den villkorliga domen ger ju inte i sig uttryck för någon straffmätning och detsamma gäller i princip i fråga om antalet dagsböter vid kombinationsdom. Bötesstraffet syftar här bl. a. till att förstärka den villkorliga domen med åtgärder som är kännbara för den dömda. Antalet dagsböter torde mot den bakgrunden i allmänhet fastställas med hänsyn tagen inte bara till brottets svårhet och liknande omständigheter utan även till den tilltalades personliga förutsättningar att tillgodogöra sig den varning som påföljden innebär. I ett avseende kan man emellertid säga att de kombinerade böterna återspeglar ett visst mått av straffmätning. Jag syftar här på sådana fall där allmänpreventiva hänsyn med betydande styrka talar för fängelsestraff men där domstolarna av särskilda skäl väljer att i stället meddela ovillkorlig dom. I sådana fall brukar man i praxis i allmänhet sträva efter att tillgodose allmänpreventionens krav genom att ålägga ett relativt högt antal dagsböter. – Jag vill tillägga att dagsbotsbeloppet givetvis även vid kombinationsdom fastställs med hänsyn till den tilltalades ekonomiska förhållanden.

Vad jag tidigare har föreslagit i fråga om den villkorliga domens tillämpningsområde är avsett att ge underlag för en praxis enligt vilken villkorlig dom i fortsättningen används i större utsträckning i fråga om förstagångsbrottslingar och detta även i fall då den tilltalade inte har fullt ut så god prognos som i allmänhet krävs f. n. Ändringen kommer, som jag har påpekat, sannolikt att få sin största betydelse i det nuvarande gränsområdet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn. Sannolikt förhåller det sig på det sättet att det klientel som därmed förs in i tillämpningsområdet för villkorlig dom många gånger har en mindre välordnad ekonomi och att höga böter därför inte sällan kan framstå som alltför betungande. Å andra sidan finns det inte minst vid förstagångsbrottslighet ett påtagligt behov av att kunna förstärka påföljden med kännbara böter. En av fördelarna med

dagsbotssystemet är ju att det samlade bötesbeloppet kan anpassas efter den tilltalades betalningsförmåga. När det gäller just den kategori av tilltalade som avses med den tidigare föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet för villkorlig dom, torde visserligen i allmänhet den nuvarande skalan vara fullt tillräcklig. Men en höjning av den övre gränsen för antalet dagsböter kommer sannolikt att få betydelse, när det gäller gränsdragningen mellan kriminalvård i frihet och fängelse. Det är inte helt ovanligt att högsta möjliga antal dagsböter i kombination med villkorlig dom ådöms när det är fråga om sådan brottslighet där allmänpreventionen generellt sett kräver fängelse men där domstolen av särskilda skäl väljer en icke frihetsberövande påföljd. En möjlighet att här döma ut ännu strängare bötesstraff kan i någon mån bidra till att utvidga tillämpningsområdet för kriminalvård i frihet i förhållande till allmänpreventionens krav. Även om det praktiska värdet av att en sådan möjlighet skapas naturligtvis inte skall överdrivas, anser jag mig av anförda skäl i likhet med flertalet remissinstanser kunna godta kommittéförslaget. Jag återkommer i det följande till motsvarande fråga när det gäller kombinationen skyddstillsyn – böter (avsnitt 2.3.4.3).

Med anledning av ett uttalande under remissbehandlingen vill jag framhålla att den tilltalades ekonomiska förhållanden får betydelse enbart när det gäller att fastställa dagsbotsbeloppets storlek. Huruvida den tilltalade har god eller dålig ekonomi skall naturligtvis i princip inte inverka vid valet mellan kriminalvård i frihet och fängelse. Däremot kan det förtjäna påpekas att höga böter inte lämpligen bör dömas ut på ett sätt som gör att de konkurrerar med ett eventuellt skadeståndsanspråk. I sådana fall bör böterna fastställas med hänsyn tagen till skadeståndet så att det samlade beloppet inte överstiger vad den dömda kan betala.

Verkställighetsinnehållet i övrigt m. m.

Kommitténs förslag att avskaffa det formella verkställighetsinnehållet i påföljden villkorlig dom har, som jag påpekade inledningsvis, även det fått ett övervägande positivt mottagande under remissbehandlingen. Sålunda har flertalet remissinstanser ställt sig bakom förslaget att avskaffa det allmänna skötsamhetskravet och möjligheten att meddela särskilda föreskrifter om fullgörande av ålagd skadeståndsskyldighet, medan förslaget att avskaffa även den formella prövotiden däremot kan sägas ha fått ett något mera blandat mottagande.

För min del vill jag emellertid inte i det här sammanhanget föreslå några ändringar i vad avser själva verkställighetsinnehållet. De skäl som jag tidigare anfört till stöd för att inte nu ta ställning till förslaget om påföljden villkorligt fängelse talar med samma styrka för att man i väntan på att detta spörsmål får sin lösning inte heller vidtar några åtgärder i fråga om den villkorliga domens nuvarande innehåll. Bl. a. vill jag framhålla att frågan huruvida villkorlig dom skall vara förenad med en formell prövotid och möjligheter till undanröjande i händelse av ny brottslighet under denna

prövotid är i högsta grad beroende av det ställningstagande till behovet av allmänna regler om påföljdsval och straffmätning bl. a. i återfallssituationer som kan beräknas bli resultatet av fängelsestraffkommitténs fortsatta arbete.

Vad jag nu har anfört har närmast tagit sikte på frågan om prövotid och åtgärder vid återfall i brott. Liknande synpunkter kan emellertid anföras när det gäller möjligheten att meddela särskilda föreskrifter om fullgörande av skadeståndsskyldighet. Där vill jag f. ö. även peka på att det, även om denna möjlighet förhållandevis sällan utnyttjas i praxis, skulle stå i mindre god överensstämmelse med önskemålet att förstärka målsägandens ställning att ta bort nuvarande regler i ämnet. Föreskrifter av angivet slag kan sannolikt också i en del situationer fylla en pedagogisk funktion.

Eftersom således de viktigaste verkställighetsreglerna vid påföljden villkorlig dom t. v. bör kvarstå oförändrade finns det enligt min mening inte heller någon anledning att vare sig avskaffa det generella skötsamhetskrav som framgår av 27 kap. 4 § BrB och de sanktioner som anknyter till detta eller att ändra påföljdens benämning. Även dessa frågor kan det emellertid bli anledning att på nytt ta upp vid den övergripande bedömning som blir aktuell, när kommittéerna har slutfört sitt arbete.

2.3.4 Skyddstillsyn

2.3.4.1 Allmänt

Departementsförslaget innebär att skyddstillsynen skall intensifieras och att innehållét i den på skilda sätt skall stramas upp. Avsikten är att dessa åtgärder skall kunna leda till att tillämpningsområdet för skyddstillsynen kan vidgas ytterligare något på fängelsestraffets bekostnad.

Frivårdskommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med departementsförslaget.

Remissinstanserna välkomnar allmänt en intensifiering och uppstramning av skyddstillsynen. I frågan huruvida dessa åtgärder kan leda till att tillämpningsområdet för skyddstillsynen kan vidgas är remissopinionen mera delad. (Se bilaga 3 avsnitt 3.2.1.)

Skäl för departementsförslaget: Skyddstillsyn är f. n. otvivelaktigt den centrala frivårdspåföljden. Det är mellan skyddstillsyn och fängelse som domstolarnas val oftast står i praktiken, när tvekan råder om en tilltalad skall underkastas frihetsstraff eller erhålla vård i frihet.

Vill man i mycket grova drag karakterisera domstolspraxis när det gäller området för tillämpning av fängelsestraff, torde det kunna sägas att fängelse f. n. ådöms främst för tre typer av brott. För det första gäller det mycket grova brott (t. ex. dråp, grovt rån, grovt narkotikabrott) och för det andra brott som främst av allmänpreventiva skäl anses kräva ett kort fängelsestraff (exempelvis rattfylleri). Den tredje kategorin består av brott som utgör återfall av en gärningsman som tidigare har dömts till icke frihetsberövande påföljder. Det gäller här i praktiken främst förmögenhetsbrott.

För valet av fängelse som påföljd spelar vid alla tre typerna av brottslighet hänsynen till allmän laglydnad stor roll. Beträffande den sistnämnda kategorin kan domstolarna också sägas väga in i bedömningen att frivårds-påföljder har visat sig individualpreventivt otillräckliga i sin praktiska tillämpning.

Min avsikt är att i det följande på grundval av frivårdskommitténs förslag förorda en del ändringar i fråga om skyddstillsynens innehåll som syftar till att påverka domstolarnas val av påföljd. Verkställighetsinnehållet bör enligt min mening stramas upp på olika sätt, t. ex. genom ändrade regler om övervakningens igångsättande och utförande och genom ett mera konsekvent bruk av sanktionssystemet vid misskötsamhet. Vidare bör finnas goda möjligheter att inom påföljdens ram skärpa verkställighetsinnehållet vid återfall. Ändringarna kan sammantagna karakteriseras som en effektivisering av skyddstillsynen.

Denna effektivisering avses slå igenom både på skyddstillsynens kontrollfunktion och på dess hjälpfunktion. Som jag tidigare har sagt stöder dessa båda funktioner varandra i praktiken. En intensifiering av verkställigheten gör det t. ex. lättare att ge hjälp och stöd till klienterna men torde samtidigt innebära att det allmänpreventiva värdet av skyddstillsynen höjs. En förhoppning är naturligtvis att man på båda dessa vägar kan nå det resultatet att återfallsbenägenheten hos klienterna minskar.

Huvudsyftet med en effektivisering av skyddstillsynen bör i enlighet med kommittéförslaget vara att påföljden skall kunna få ett större användningsområde på bekostnad av fängelsestraffet. Det kan mot denna bakgrund ligga nära till hands att, såsom också har skett vid remissbehandlingen, efterlysa en precisering av i vilka nya typfall kriminalvård i frihet bör komma till användning.

Jag tror i detta hänseende liksom kommittén att stora svårigheter möter, om man i förväg vill peka ut individuella brott eller särskilda situationer där de ändrade reglerna omedelbart får tillämpning. Snarare kan läget, om riksdagen antar de nya reglerna, beskrivas så att domstolarna i alla de fall där påföljdsvalet står mellan fängelse och vård i frihet får ytterligare en vikt att lägga i vågskålen för frivård. Lagändringarna bör med andra ord kunna utgöra underlag för en fortlöpande utvidgning av frivårdspåföljdernas tillämpningsområde inom straffsystemet i stort. Allt tyder emellertid på att det blir inom den tredje av de nyss beskrivna kategorierna som ändringarna får sin praktiskt sett största betydelse, nämligen vid upprepade återfall i främst förmögenhetsbrott där i dag fängelse brukar tillämpas.

F. n. finns den formella gränsen vad gäller brottets svårhet att skyddstillsyn inte får ådömas för brott, som har ett straffminimum på ett år eller högre. Undantag kan dock göras, om det föreligger "särskilda skäl". Före en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1980 krävdes "synnerliga skäl" för att döma till skyddstillsyn för ett brott med ett sådant straffminimum.

Med hänsyn till önskemålet att vidga tillämpningsområdet för skyddstillsynen har frivårdskommittén diskuterat om de nu angivna kraven för att döma till skyddstillsyn skulle kunna mjukas upp ytterligare eller slopas helt. Kommittén har för sin del – och jag delar här kommitténs uppfattning – ansett att den utsträckning av gränsen som gjordes den 1 januari 1980 bör vara tillräcklig även med tanke på de förändringar av påföljdens utformning som kommittén föreslår. Jag vill emellertid understryka att vad som skall inbegripas under uttrycket "särskilda skäl" naturligtvis kan väntas undergå en fortlöpande förskjutning i takt med bl. a. de nya reglernas genomslag i praxis liksom den ökade insikten om fängelsestraffens skadlighet.

När det sedan gäller förutsättningarna på det personliga planet står det klart att det alltjämt bör krävas att den tillsyn och den hjälp som frivården kan stå för behövs för att motverka risken att den tilltalade fortsätter brottslig verksamhet. Enbart ett behov av stöd eller hjälp bör däremot inte vara tillräckligt: i sådana fall bör behovet tillgodoses genom andra organ än frivården, främst socialtjänsten. Lagtexten bör enligt min mening jämkas något för att sambandet mellan behovet av övervakning och hjälpåtgärder å ena sidan och risken för återfall i brott å den andra skall klart markeras. Samtidigt bör en justering göras som ger uttryck åt tanken att man inte får ha verklighetsfrämmande förväntningar på påföljdens effekter i aktuellt hänseende. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen.

I det följande avser jag att ta upp de olika aktuella delförslagen till ändringar i skyddstillsynens utformning. Redan här kan förutskickas att mycket av vad som sägs om skyddstillsynen enligt min mening också bör äga tillämpning på dem som är villkorligt frigivna från fängelsestraff. Till vad som bör gälla för dessa återkommer jag i avsnitt 2.3.5.

2.3.4.2 Tillsynen av den dömda

Departementsförslaget: Ansvar för tillsynen av den dömda flyttas från övervakningsnämnden till skyddskonsulenten. Möjligheter öppnas för alternativa former av tillsyn. Övervakare förordnas i regel redan av domstolen.

Frivårdskommitténs förslag överensstämmer med departementsförslaget.

Remissinstanserna är i regel positiva till kommittéförslagen. (Se bilaga 3 avsnitt 3.2.2.)

Skäl för departementsförslaget: Övervakningen av dem som har dömts till skyddstillsyn handhas f. n. formellt av övervakningsnämnderna. Nämndernas möjligheter att sköta denna uppgift är i praktiken små. Flera utredningar – övervakningsnämndutredningen i betänkandet SOU 1975:16, ungdomsfängelseutredningen och nu senast frivårdskommittén – har därför föreslagit att ansvaret går över på skyddskonsulenten.

Frivårdskommittén utgår från att övervakningsnämnderna skall avskaf-

fas. Jag kommer senare (avsnitt 2.4) att föreslå att övervakningsnämnderna behålls med reducerad organisation. Även om nämnderna således kommer att finnas kvar, delar jag uppfattningen att skyddskonsulenten, som i det praktiska arbetet under lång tid har haft hand om övervakningarna, även formellt bör ha ansvaret för dessa. En ändring med denna innebörd bör alltså göras i brottsbalken. En domstol som dömer till skyddstillsyn bör i domen, i likhet med vad som nu gäller beträffande övervakningsnämnderna, ange vilken skyddskonsulent som skall handha övervakningen.

Att ansvaret för övervakningen och kriminalvården i frihet i övrigt läggs på skyddskonsulenterna får, som kriminalvårdsstyrelsen påpekar i sitt remissvar, återverkningar på den ställning som kriminalvårdsverket och då främst kriminalvårdsregionernas chefer har. Den oklarhet som f. n. kan sägas råda om hur regionchefens ansvar för övervakningsverksamheten inom regionen förhåller sig till övervakningsnämndens ledningsansvar undanröjs samtidigt som förutsättningar skapas för en väsentlig effektivisering av frivården. Följden av den ordning som jag här har förordat blir nämligen att regionchefen får ansvaret för samordningen av verksamheten på frivårdens område inom regionen. Han får alltså även för frivården den ledningsfunktion som han redan i dag har för lokalanstalter och häkten. Häri ligger att regionchefen får tillsyns- och inspektionsskyldighet liksom skyldighet att meddela allmänna riktlinjer för frivårdsverksamheten inom regionen. I fråga om sådana enskilda beslut enligt brottsbalken som har rättsverkningar i egentlig mening bör dock skyddskonsulenten ha ett självständigt ansvar. I enlighet med vad kriminalvårdsstyrelsen har föreslagit vid remissbehandlingen bör den angivna ordningen markeras i brottsbalken. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen.

Som övervakare fungerar f. n. dels tjänstemän hos skyddskonsulenten, dels lekmän. Endast en övervakare kan förordnas per klient. Den 1 januari 1974 övervakades 2372 personer av tjänstemän. Motsvarande siffra den 1 januari 1982 var 4703. Ökningen får bl. a. ses mot bakgrund av det ökade inslaget dömda med svår social missanpassning, främst alkohol- och narkotikamissbruk, särskilt i storstäderna.

Det kan i detta sammanhang förtjäna framhållas att den ökning av resurserna för frivården som blivit en följd av 1974 års kriminalvårdsreform har inneburit att frivårdstjänstemännen successivt har kunnat ta större del i det praktiska övervakningsarbetet även i fråga om de ärenden där de inte själva är övervakare. Något tillspetsat uttryckt skulle man därför kunna säga att skillnaden mellan tjänstemanna- och lekmanövervakningar nu huvudsakligen består i att tjänstemännen i de senare ärendena har en lekman vid sin sida som hjälp med övervakningen.

Det kan emellertid inte nog understrykas att lekmanövervakarna är av mycket stort värde för frivården. Förutom att de utgör ett väsentligt resurstillskott, har de i vissa fall lättare än tjänstemännen att hålla kontakt

med de dömda, särskilt i glesbygder och under fritid. Lekmännen har också en viktig uppgift i att föra samman de dömda med personer som är anpassade i samhället. Erfarenheten visar även att lekmännen har betydelse genom att hos allmänheten öka förståelsen för klienternas ömtåliga situation och därmed även underlätta deras rehabilitering.

Över huvud taget bör framhållas att en ordning enligt vilken en tjänsteman och en lekman är engagerade i övervakningen av den dömda erbjuder stora fördelar. Möjlighet finns då att organisera samarbetet på det sättet att tjänstemannen lägger tonvikten på kontrollfunktionen medan övervakaren kan fungera mera som "kontaktperson" och svara för den verksamhet som går ut på att främja den dömdes anpassning i arbetslivet liksom hans engagemang i föreningsliv eller andra fritidsaktiviteter av olika slag. Därmed blir det också lättare att rekrytera övervakare från exempelvis fackföreningsrörelsen, eftersom uppgifter av detta slag har en naturlig anknytning i den sociala och kamrattstödande verksamhet som denna i stor omfattning redan nu bedriver. Självfallet är det av bl. a. praktiska och ekonomiska skäl dock inte möjligt att tillämpa en sådan ordning i alla ärenden.

Som nyss har konstaterats har andelen tjänstemannaövervakningar ökat på senare tid. Ökningen ligger inte fullt ut på den nivå som avsågs vid 1974 års kriminalvårdsreform. Med hänsyn till de fördelar man enligt det nyss anförda kan nå genom en kombination mellan tjänstemanna- och lekmanansvar anser jag inte att man nu bör sträva efter att ytterligare öka andelen tjänstemannaövervakningar. Angeläget är givetvis att tjänstemän förordnas i sådana fall där det från början står klart att klienten erbjuder sådana problem att det skulle bli en alltför tung uppgift för en lekman att ha det omedelbara ansvaret för tillsynen.

Frivårdskommittén har rekommenderat att man öppnar möjlighet till en större variation i tillsynsformerna, främst för att uppmuntra den strävan att pröva nya övervakningsformer som har gett sig till känna inom frivården. Även enligt min mening bör en sådan möjlighet öppnas. I enlighet med de riktlinjer som kommittén har dragit upp kan man tänka sig en rad olika former som i formellt hänseende bl. a. kännetecknas av att en eller flera personer förordnas att biträda övervakaren.

Som jag nyss nämnde är det redan i dag så när en lekmanövervakare förordnas att minst två personer är engagerade i tillsynen av den dömda, den handläggande tjänstemannen och övervakaren. Att under sådana förhållanden utse ytterligare en lekman i samma ärende bör komma i fråga endast när det är påkallat av särskilda behov hos klienten. Sådana behov kan föreligga om den dömda har en särskilt svår social situation eller om det är motiverat av geografiska skäl, t. ex. därför att klienten vistas tillfälligt på annan ort på grund av placering på behandlingshem eller värnpliktstjänstgöring.

Lagen bör även tillåta att man prövar olika former av vad som brukar

kallas gruppövervakning, dvs. flera personer som har ett gemensamt övervakningsansvar för en grupp av klienter. Även i detta fall bör dock gälla att endast en person förordnas som övervakare. En lämplig ordning kan troligen ofta vara att handläggaren förordnas som övervakare och de övriga att biträda med övervakningen.

En annan form av kompletterande tillsyn av den dömda är att en kontaktman engageras på arbetsplatsen eller i anslutning till den dömdes bostad eller fritidssysselsättning. Anpassningsgrupper och olika former av s. k. fadderverksamhet erbjuder andra exempel. Att på detta sätt låta en ytterligare person överta ett eller flera moment i övervakningen innebär ett naturligt sätt att koppla in fackliga sammanslutningar, folkrörelser och andra organisationer i ansträngningarna att anpassa de dömda till samhället.

Med hänvisning till det anförda föreslår jag att brottsbalkens regler om övervakning ändras så att det blir möjligt för frivården att i större utsträckning än hittills använda sig av olika övervakningsformer. Det saknas anledning att i brottsbalken styra valet av de former som kan komma till användning på annat sätt än att det uttryckligen bör föreskrivas att en eller flera personer kan förordnas att biträda vid övervakningen.

Övervakare förordnas f. n. av övervakningsnämnden. Interimistiskt kan även skyddskonsulenten förordna övervakare. Om ett namnförslag finns tillgängligt redan under rättegången, kan domstolen direkt utse övervakare i samband med domen.

Den gällande ordningen medför att det ofta inte finns någon övervakare förordnad när övervakningen börjar. Som jag senare (avsnitt 2.3.4.10) skall utveckla är den första tiden efter domen mycket viktig från rehabiliteringssynpunkt. Jag kommer därför att föreslå att verkställigheten i regel startar från dagen för domen. Det är då uppenbart att också övervakaren i regel bör vara utsedd vid denna tidpunkt. Domstolen bör således som regel utse övervakare samtidigt som den dömer till skyddstillsyn. Bara i undantagsfall, såsom när verkställigheten av övervakningen skjuts upp eller det till följd av särskilda omständigheter inte har gått att finna en lämplig person före domen, bör domstolen underlåta att förordna övervakare.

För att systemet skall kunna fungera bör det åligga frivården att i samband med personundersökningen lämna förslag till övervakare. Om det inte står klart att fråga är om ett fall med speciella komplikationer, bör i första hand en lekman föreslås. Är detta inte möjligt, bör som övervakare föreslås den handläggare på skyddskonsulentexpeditionen som ansvarar för ärendet. Att det finns en övervakare förordnad vid övervakningstidens början får nämligen anses som ett så väsentligt intresse att det väger tyngre än den nackdel det innebär att klienten eventuellt får byta övervakare senare. Om en domstol överväger att döma till skyddstillsyn utan att någon aktuell personundersökning eller ett yttrande från skyddskonsulenten föreligger, bör domstolen som regel på annat sätt inhämta upplysning om vem som kan förordnas som övervakare.

Mitt förslag i den här delen leder till att vissa ändringar bör göras i brottsbalken. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen.

Jag vill i detta sammanhang också peka på att det i många fall finns möjlighet att inleda frivårdsarbetet redan före övervakningstidens början genom att en förtroendeman enligt lagen (1964: 542) om personundersökning i brottmål förordnas. Enligt lagen kan skyddskonsulenten förordna en förtroendeman för en brottsmisstänkt som är i behov av personligt stöd eller annan hjälp. En ytterligare förutsättning är att den misstänkte samtycker till ett förordnande. Enligt min uppfattning bör förtroendeman kunna utses oftare än vad som f. n. synes vara förhållandet. Genom att förordna den tilltänkte övervakaren som förtroendeman kan skyddskonsulenten verka för att övervakningsarbetet får en så god start som möjligt.

2.3.4.3 S. k. kombinationsdomar

Departementsförslaget: Möjligheten att i vissa fall kombinera en dom på skyddstillsyn med böter eller fängelse behålls. Det högsta antalet dagsböter som härvid kan ådömas höjs från 120 till 180.

Frivårdskommitténs förslag överensstämmer med departementsförslaget.

Remissinstanserna motsätter sig inte kommitténs förslag att höja bötesmaximum. Många anser dock att förslaget har endast liten praktisk betydelse. Enligt några instanser bör påföljdskombinationen skyddstillsyn och fängelse slopas, om villkorligt fängelse införs. (Se bilaga 3 avsnitt 3.2.3.)

Skäl för departementsförslaget: Enligt 28 kap. 2 och 3 §§ BrB kan skyddstillsyn förenas med ett bötesstraff om högst 120 dagsböter eller med ett fängelsestraff om lägst 14 dagar och högst tre månader. Böter kan ådömas både av allmänpreventiva skäl och av individualpreventiva. Kombinationen av skyddstillsyn och fängelse kan däremot väljas bara av allmänpreventiva skäl.

Enligt 34 kap. 6 § BrB kan böter eller fängelse användas också i förening med en dom på fortsatt skyddstillsyn.

Möjligheten att jämte skyddstillsyn döma till böter fyller ett klart behov och bör finnas kvar. Liksom hittills bör böter kunna utdömas både av allmänpreventiva och individualpreventiva skäl.

Den år 1976 införda möjligheten att döma till böter även i förening med dom på fortsatt skyddstillsyn har visat sig få särskild betydelse för att vidga skyddstillsynens användningsområde. För att ytterligare vidga ramar för användningen av skyddstillsyn kan man i enlighet med frivårdskommitténs förslag överväga att höja bötesmaximum från 120 till 180 dagsböter. Visserligen torde man inte kunna räkna med att den övre delen av den utvidgade böteslatituden får praktisk betydelse lika ofta som den föreslagna övre delen av skalan för böter som döms ut vid sidan av en villkorlig dom (jfr avsnitt 2.3.3). Den som döms till skyddstillsyn, särskilt fortsatt skyddstillsyn, torde nämligen inte sällan sakna möjlighet att betala

större bötesbelopp. Denna omständighet bör dock som jag ser det inte hindra en ändring av angiven innebörd. Det är enligt min mening en fördel att lagen rymmer möjligheten att döma till skyddstillsyn jämte ett mycket kännbart bötesstraff för de fall, låt vara inte alltför frekventa, då en domstol med hänsyn till bl. a. den tilltalades ekonomiska förhållanden bedömer det som realistiskt att välja en sådan påföljdskombination, som otvivelaktigt får ett högt allmänpreventivt värde och därigenom kan vara ett alternativ till fängelse. Jag förordar alltså att kommittéförslaget i den här delen genomförs.

Påföljdskombinationen skyddstillsyn och ett kortvarigt fängelsestraff, som infördes när instituten ungdomsfängelse och skyddstillsyn jämte anstaltsbehandling avskaffades år 1980, har visat sig praktiskt betydelsefull och bör finnas kvar. Tillgängliga statistiska uppgifter visar i själva verket att kombinationen har använts i en omfattning som inte fullt ut torde ha varit förutsedd vid lagstiftningens tillkomst. Jag vill med anledning härav erinra om att denna påföljdskombination får användas bara av allmänpreventiva skäl. Avsikten har framför allt varit att den skulle ersätta resp. vara ett alternativ till längre frihetsberövanden i form av ungdomsfängelse och vanligt fängelse. Syftet med anstaltsvistelsen skulle vara att för det gränsskikt där valet står mellan skyddstillsyn och en betydligt allvarigare påföljd tillföra skyddstillsynen ett ytterligare moment av skärpa. Det betonades särskilt att kombinationen inte skulle användas som ett medel att skärpa skyddstillsynspåföljden för fall då tidigare skyddstillsyn utan anstaltsbehandling tillämpats (prop. 1978/79: 212 s. 54–55 och 74). Någon anledning att ändra förutsättningarna för att välja den nu aktuella påföljdskombinationen finns inte enligt min mening, och de angivna uttalandena bör alltså äga giltighet. Här kan ytterligare hänvisas till ett av högsta domstolen nyligen avgjort rättsfall (NJA 1982 s. 17).

2.3.4.4 Påföljdstid

Departementsförslaget: Övervakningstiden för normalfallen förkortas från två till ett år samtidigt som övervakningen intensifieras. Den tid skyddstillsynen varar, prövotiden, blir oförändrad, tre år.

Frivårdskommitténs förslag: Både övervakningstiden och prövotiden sänks till ett år.

Remissinstansernas reaktioner är blandade både när det gäller förslaget till förkortning av övervakningstiden och när det gäller förslaget till förkortning av prövotiden. (Se bilaga 3 avsnitt 3.2.4.)

Skäl för departementsförslaget: Skyddstillsyn pågår f. n. under en prövotid av tre år. Denna tid kan inte förkortas. Från prövotidens början skall övervakning äga rum. Om övervakning inte längre behövs, skall den upphöra. Efter ett år skall behovet av övervakning alltid omprövas. Övervakning, som inte upphört tidigare, upphör automatiskt efter två år. Vid särskilda skäl kan den dömda dock ställas under övervakning även under

det tredje prövotidsåret. Så länge prövotiden pågår kan övervakning återupptas, om det behövs. Sammanfattningsvis innebär alltså gällande ordning att övervakningen pågår i regel minst ett år, normalt två år och högst tre år.

Övervakning av den dömda är det grundläggande innehållet i skyddstillsynen. Övervakningen bör rimligen pågå så länge att frivården får möjlighet att fylla sina uppgifter, dvs. att verka för att den dömda inte återfaller i brott och för att hans anpassning i samhället även i övrigt främjas.

Olika undersökningar (se SOU 1981: 90 s. 80–82) visar att risken att de som dömts till skyddstillsyn återfaller i brott är störst under den första tiden av verkställigheten. Några studier visar t. ex. att, av dem som återfallit inom tre år från domen, hälften har återfallit inom sex månader och tre fjärdedelar inom ett år. Av undersökningarna har vidare framkommit att, om man successivt räknar bort dem som redan återfallit, risken för återfall är störst under de allra första månaderna efter domen. Risken kan därefter sägas sjunka konstant fram till omkring tolfte månaden, då den stabiliseras på en tämligen låg nivå.

Intresset att motverka återfall i brott synes alltså i flertalet fall knappast kräva en längre övervakningstid än ett år. Å andra sidan ger de återgivna undersökningsresultaten anledning att överväga om inte de brottshindrande insatserna kan förstärkas under det första året efter domen.

Från frivårdens sida har man åtminstone tidigare ansett det värdefullt att ha så lång tid som två år på sig i behandlingsarbetet. Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän framhåller vid remissbehandlingen att en majoritet av frivårdarna alltså hyser denna uppfattning. Arbetet med att motivera klienterna, få i gång en mognadsprocess hos dem och utveckla deras förmåga att reda sig i samhället tar enligt föreningen lång tid.

En annan omständighet som skulle tala mot att förkorta övervakningstiden i normalfallen är att en avkortning skulle kunna uppfattas som en mildring av skyddstillsynen. En sådan effekt, som uppenbarligen måste undvikas om man vill behålla och helst vidga skyddstillsynens användningsområde, skulle dock kunna motverkas genom att man intensifierar övervakningens innehåll.

För egen del har jag, liksom kommittén, funnit att övervägande skäl talar för att övervakningstiden i normalfallen avkortas från två till ett år. Redan med en övervakningstid på ett år täcker man nämligen som har framgått väl den tid då största återfallsrisken är för handen. Genom att det andra övervakningsåret slopas för flertalet fall uppnås den väsentliga vinsten att man frigör resurser som kan användas till en effektivare insats under det första året och att frivårdsorganisationen stimuleras att intensifiera ansträngningarna under denna tid. Detta förutsätter bl. a. att större uppmärksamhet än i dag ägnas åt att övervakningsarbetet snabbt kommer i gång. Jag vill här erinra om vad jag tidigare sagt om möjligheten att förordna förtroendeman och andra åtgärder för att övervakningsarbetet skall få en

så god start som möjligt (avsnitt 2.3.4.2). I det följande kommer jag att gå in på andra förslag som syftar till att intensifiera övervakningen.

Att jag sålunda har stannat för att prioritera en mera intensiv insats under kortare tid framför den nuvarande ordningen innebär emellertid inte att jag anser att det bör helt saknas möjligheter till en längre övervakningstid. Denna fråga hänger emellertid samman med spørsmålet huruvida ordningen med en särskild tid för skyddstillsynens varaktighet, prövotiden, alltså bör bestå. Jag övergår därför till att först behandla den frågan.

Frivårdskommittén har föreslagit att även tiden för själva varaktigheten av skyddstillsynspåföljden förkortas till ett år. Kommitténs motivering är väsentligen att prövo- och övervakningstiderna därmed skulle sammanfalla och begreppet prövotid kunna utmönstras, vilket skulle göra systematiken enklare.

Till förmån för kommittéförslaget talar det förhållandet att skyddstillsynens innehåll sannolikt skulle bli mera lättbegripligt för olika kategorier berörda, främst naturligtvis de dömda, om man låter prövo- och övervakningstiderna sammanfalla. Enligt min uppfattning finns det dock en påtaglig risk att påföljden skyddstillsyn skulle uppfattas som mindre användbar än annars om påföljdstiden minskas till en tredjedel. Att prövotiden är så lång som tre år innebär att det under förhållandevis lång tid finns möjlighet att, framför allt vid återfall men även någon gång vid annan misskötsamhet, undanröja skyddstillsynen och bestämma en annan påföljd. Detta har otvivelaktigt sitt värde från allmänpreventiv synpunkt och torde inverka på domstolarnas benägenhet att i tveksamma fall välja skyddstillsyn framför fängelse. Även möjligheten att övervakning i vissa undantagssituationer, som jag strax återkommer till, kan komma till stånd också under tid senare än ett år efter domen torde ha betydelse i angivet hänseende. För att inte ett grundläggande mål för reformförslagen – att öka utrymmet för kriminalvård i frihet – skall motverkas föreslår jag att ordningen med en särskild prövotid behålls och att även längden av tiden får vara oförändrad.

Detta ställningstagande innebär att det alltså finns utrymme för möjligheterna att förlänga resp. återuppta övervakningen. Enligt min mening måste det emellertid starkt understrykas att denna möjlighet bör förbehållas undantagsfall och att frivårdsorganisationens ansträngningar normalt bör koncentreras till det första året. Förlängning eller återupptagande av övervakning bör inte som nu få beslutas enbart på den grunden att den dömda anses ha behov av övervakning. Jag föreslår att sådana beslut i fortsättningen skall kunna meddelas endast som en åtgärd vid misskötsamhet under prövotiden eller av domstol i samband med ny lagföring. Att det därvid även måste förutsättas att den dömda behöver övervakning är självklart.

2.3.4.5 Kontaktfrekvens

Departementsförslaget: Kontakterna mellan frivården och de dömda skall intensifieras under övervakningstiden. Kontaktfrekvensen i det en-

skilda fallet skall alltså bestämmas med hänsyn till den dömdes individuella behov.

Frivårdskommitténs förslag: Kontaktfrekvensen skall vara så hög att kontakten av den dömda upplevs som ett regelmässigt inslag i hans livsföring. Kontakten bör regleras fastare. Kontakttiden under den ettåriga övervakningstiden bör normalt uppgå till minst 50 timmar.

Remissinstanserna instämmer genomgående i förslaget att kontakten skall innebära ett regelmässigt inslag i den dömdes livsföring men många är kritiska mot förslaget att ge generella normer för kontaktfrekvensen. (Se bilaga 3 avsnitt 3.2.5.)

Skäl för departementsförslaget: Det grundläggande innehållet i skyddstillsynen utgörs som jag tidigare har sagt av att den dömda står under övervakning. F.n. åligger det i princip frivården att ta initiativ till att kontakten upprätthålls mellan frivården och den dömda (26 kap. 13 § BrB). Övervakningsnämnden kan vidare enligt 28 kap. 6 a § BrB ge den som dömts till skyddstillsyn – men inte den som är villkorligt frigiven – en särskild föreskrift om vad som skall gälla för övervakningen, t.ex. på vilket sätt och i vilken omfattning den dömda skall hålla kontakt med övervakaren. Vissa ytterligare föreskrifter finns i frivårdsförordningen (1977: 329), bl.a. om att övervakaren "regelbundet" skall sammanträffa med den dömda (31 §).

Frivårdskommittén anser att skyldigheten för den dömda att hålla kontakt med de övervakande myndigheterna bör ges ett fastare innehåll. Så kan ske genom att man i frivårdsförordningen eller i de av kriminalvårdsstyrelsen utfärdade verkställighetsföreskrifterna till denna tar in allmänna föreskrifter om vad som skall anses som normal kontakttid. Kommittén förordar att kontakttiden mäts i total tid under övervakningsåret och att den normalt är minst 50 timmar. Förslaget har som nämnts fått ett blandat mottagande vid remissbehandlingen.

För egen del vill jag till en början framhålla att det grundläggande innehållet i skyddstillsynen även i fortsättningen bör bestå i en skyldighet för den dömda att hålla kontakt med frivården. Det är enligt min mening självklart att regelbundna och täta kontakter mellan frivårdens representanter och den dömda är en förutsättning för att en dom på skyddstillsyn skall få ett meningsfullt innehåll. Den koncentration av frivårdens resurser till ett övervakningsår för flertalet fall som jag nyss har förordat bör uppenbarligen främst ta sig uttryck i att övervakningen blir mera intensiv under det första året, då erfarenhetsmässigt återfallsrisken är särskilt stor och olika insatser i rehabiliteringssyfte kan behöva påbörjas.

Som har framhållits vid remissbehandlingen står det samtidigt klart att varje fall måste bedömas individuellt. Särskilda författningsföreskrifter om en viss kontaktfrekvens skulle därför, som kriminalvårdsstyrelsen uttrycker saken, riskera att leda till en ambitionssänkning i de svåra fallen och en tom rutin i de enklare. För att säkerställa frivårdens möjligheter att anpas-

sa kontaktfrekvensen efter den dömdes personliga och ibland från tid till annan växlande behov vill jag inte förorda att bindande föreskrifter meddelas i detta ämne.

I åtskilliga fall kan det emellertid uppenbarligen vara av värde att en särskild föreskrift om på vilket sätt och i vilken omfattning den dömda skall vara skyldig att hålla kontakt med företrädare för frivården meddelas redan från början. Jag återkommer till detta i avsnitt 2.3.4.8. Denna fråga bör, som bl. a. Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän framhåller, alltid diskuteras noggrant vid övervakningens början. Enligt min mening bör detta tydligare markeras i frivårdsförordningen. Jag avser att anmäla den aktuella frågan för regeringen, om riksdagen godkänner föreliggande förslag.

2.3.4.6 Intensivövervakning

Departementsförslaget: Särskilda regler om s. k. intensivövervakning införs inte. Den dömdes behov under övervakningstiden blir alltså avgörande för graden av övervakningens intensitet.

Frivårdskommitténs förslag: I samband med dom på skyddstillsyn får domstolen meddela föreskrift om intensivövervakning under viss tid, minst en och högst fyra månader.

Remissinstanserna: Förslaget har fått ett blandat mottagande. (Se bilaga 3 avsnitt 3.2.6.)

Skäl för departementsförslaget: Som framgår av det närmast föregående avsnittet finns f. n. inga preciserade regler om vilken intensitet kontakten mellan frivården och den dömda bör ha. Denna fråga avgörs fortlöpande under verkställighetstiden med hänsyn främst till de praktiska behoven av kontakter.

I den kriminalpolitiska diskussion som har förts på senare år har tanken väckts att en eller flera frivårdspåföljder som innefattar en intensivare tillsyn än den nuvarande skyddstillsynens borde införas. Förslag i denna riktning har sålunda förts fram både av BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp i rapporten Nytt straffsystem och av ungdomsfängelseutredningen i betänkandet Tillsynsdom. På grundval av dessa förslag och remissvaren över dem har frivårdskommittén nu återkommit till frågan och även för sin del förordat att en möjlighet att formellt få till stånd en intensivare övervakning än vad som är normalt vid skyddstillsyn införs. Däremot har kommittén avvisat tanken att införa intensivövervakning som en särskild påföljd. Kommitténs förslag har följande innebörd.

När en domstol dömer till skyddstillsyn får den meddela en särskild föreskrift om intensivövervakning. Endast domstol får meddela en sådan föreskrift. För att förordna om intensivövervakning krävs både att den tilltalade behöver intensiv tillsyn och att det begångna brottet har särskilt högt straffvärde. Endera förutsättningen räcker alltså inte. Den grundläggande förutsättningen är dock att en särskilt intensiv kontakt mellan lag-

överträdaren och frivården är individualpreventivt motiverad. Kravet att brottet – i sig eller därför att det utgör återfall – har ett högt straffvärde medför enligt kommittén att en föreskrift om intensivövervakning kan utgöra en lämplig "upptrappning" efter återfall för den som tidigare dömts till kriminalvård i frihet. På så sätt kan en utvidgning av skyddstillsynens användningsområde göras.

Intensivövervakningen bör enligt kommitténs förslag bestå i en kontaktfrekvens som är dubbelt så hög som den som är förenad med den ordinära övervakningen. En föreskrift om intensivövervakning måste anses som mycket ingripande och bör därför alltid vara tidsbegränsad. Kommittén rekommenderar att en sådan föreskrift skall gälla lägst en och högst fyra månader.

Vid remissbehandlingen har många instanser ställt sig bakom förslaget. Andra är dock kritiska.

Kritikerna har bl. a. framhållit att varje klient som står under övervakning bör få den övervakning som motiveras av hans behov. Detta kan enligt kritikerna tillgodoses inom ramen för en vanlig dom på skyddstillsyn. Den nuvarande ordningen har vidare enligt några remissinstanser den fördelen att kontaktintensiteten får bestämmas av verkställighetsmyndigheterna, som har de bästa förutsättningarna att fortlöpande pröva vilken intensitet i kontakterna som behövs.

För egen del ställer jag mig liksom flera remissinstanser till en början tveksam till tanken att låta en av förutsättningarna för en föreskrift om intensivövervakning vara att den är motiverad av brottets straffvärde. Detta skulle som jag ser det stå i mindre god överensstämmelse med en av grundtankarna bakom frivårdssystemet, nämligen att frivårdens insatser skall anpassas efter behovet av brottsförebyggande och sociala åtgärder i det särskilda fallet.

Om man som jag alltså inte är beredd att godta att hänsynen till det begångna brottets straffvärde tillmäts självständig betydelse när man avgör om övervakningen vid dom på skyddstillsyn skall vara mera eller mindre intensiv, återstår att ta ställning till om frågan om övervakningens intensitet lämpligen bör avgöras före straffverkställigheten av domstol utifrån rent individualpreventiva synpunkter eller som nu av verkställighetsorganen.

Tanken att intensifiera övervakningen för de lagöverträdare som behöver mera stöd och kontroll än andra för att inte återfalla i brott är självfallet naturlig och riktig. Jag har förståelse för att kommitténs förslag att domstol skall kunna ge föreskrift om intensivövervakning av många har mottagits positivt. När man skall ta ställning till kommittéförslaget, är det dock enligt min mening av avgörande betydelse om det är lämpligt och praktiskt genomförbart att upprätthålla en klar skillnad beträffande innehåll och tillämpningsområde mellan "vanlig" skyddstillsyn och skyddstillsyn med intensivövervakning.

För egen del är jag tveksam på denna punkt. Jag har redan förut som min mening uttalat att kontaktintensiteten under verkställighetstiden fortlöpande bör anpassas till den dömdes behov av stöd och kontroll. Därmed når man den bästa garantin för att varje övervakningsfall ägnas den omsorg som det förtjänar. Om särskilt intensiva former av socialt stöd visar sig behövas i det enskilda fallet, skall naturligtvis dessa sättas in helt oavsett om behovet kunnat förutses vid tidpunkten för domen.

Det ligger enligt min mening närmast till hands att dra slutsatsen att det med denna utformning av den ordinära skyddstillsynen knappast finns utrymme för intensivövervakning som en särskild påbyggnad av det nuvarande påföljdssystemet. Skillnaden mellan påföljdsvarianterna skulle bli för liten. Att å andra sidan – för att uppnå en klar skillnad – avskära möjligheten att på verkställighetsstadiet intensifiera övervakningen inom ramen för en vanlig skyddstillsyn skulle uppenbarligen inte vara någon lycklig lösning.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört bör förordnande om intensivövervakning som ett särskilt institut inom ramen för skyddstillsyn inte införas. Samma skäl talar med än större styrka mot att införa intensivövervakning som en fristående brottspåföljd i brottsbalkens påföljdssystem.

2.3.4.7 Allmänna skötsamhetskrav

Departementsförslaget: Under påföljdstiden skall alltså gälla det allmänna kravet att den dömda lever skötsamt.

Frivårdskommitténs förslag överensstämmer med departementsförslaget (jfr även fängelsestraffkommittén i SOU 1981: 92 s. 111).

Remissinstanserna: Nästan alla godtar kommitténs förslag. En instans förordar dock att det allmänna skötsamhetskravet i 26 kap. 14 § BrB och sanktionssystemet i anslutning härill avskaffas. (Se bilaga 3 avsnitt 3.2.7.)

Skäl för departementsförslaget: F.n. gäller vissa allmänt formulerade förpliktelser för den som undergår kriminalvård i frihet (26 kap. 14 § BrB). Han skall iaktta skötsamhet, efter förmåga söka försörja sig samt i övrigt rätta sig efter vad som åligger honom enligt brottsbalken eller enligt föreskrift eller anvisning som har meddelats med stöd av brottsbalken. Om han har förpliktats att ersätta skada som har uppkommit genom brottet, skall han göra vad som står i hans förmåga att fullgöra denna skyldighet.

I den kriminalpolitiska debatten har det ibland gjorts gällande att dessa allmänna skötsamhetskrav bör avskaffas, bl. a. därför att de är förhållandevis vagt utformade och inte mera preciserat anger vad som kan krävas av klienten. Kommittén påpekar för sin del att kraven har betydelse i två hänseenden, dels som ett allmänt mål för den dömdes levnadssätt under verkställigheten av påföljden, dels som rättslig grund för ingripanden vid misskötsamhet.

Kommittén finner för sin del att den först nämnda av skötsamhetskravens båda funktioner är rimlig. I och med att det åligger frivården att verka

för den dömdes rehabilitering vore det nämligen enligt kommittén stötande om den dömd inte skulle ha några förpliktelser att medverka i dessa ansträngningar. Frågan om allmänna skötsamhetskrav behövs för att frivården alltid skall ha möjlighet att ingripa när så behövs är enligt kommittén mera tveksam. Kommittén framhåller att allmän misskötsamhet nästan alltid torde vara förenad med misskötta kontakter och förr eller senare återfall i brott. Denna omständighet talar för att endast överträdelser av specificerade föreskrifter eller återfall skulle förtjäna att kunna utlösa de allvarigare av frivårdens reaktioner vid misskötsamhet. I rena undantagsfall – där det skulle framstå som orimligt att frivården av formella skäl inte skulle kunna ingripa vid allvarlig misskötsamhet – kan dock de allmänna skötsamhetskraven enligt kommittén ha en funktion även i det nu diskuterade hänseendet. Härtill kommer enligt kommittén att det skulle kunna felaktigt tydas som en mildrad inställning i fråga om den dömdes skyldigheter, om man nu avskaffade alla eller något av de nuvarande skötsamhetskraven.

Kommittén, som alltså utgår från att de allmänna skötsamhetskraven behövs även i fortsättningen, tar därefter upp frågan om dessa kan preciseras. Kommittén finner emellertid att en sådan precisering skulle vara svår att åstadkomma, eftersom allmänna mål inte kan beskrivas annat än på ett allmänt sätt. Preciseringarna kan komma till stånd genom särskilda anvisningar och föreskrifter. Kommittén föreslår därför att de allmänna skötsamhetskraven behålls i sin nuvarande utformning.

Enligt 26 kap. 13 § BrB skall den som undergår kriminalvård i frihet hålla övervakaren underrättad om sin bostad och arbetsanställning. Frivårdskommittén föreslår på denna punkt en utvidgning. Den intensifiering av skyddstillsynen som åsyftas kräver enligt kommittén en omfattande upplysningsplikt för den dömd. Han bör därför vara skyldig att lämna underrättelse om alla personliga förhållanden som har betydelse för tillsynen. En bestämmelse härom föreslås.

Jag kan ansluta mig till de överväganden och förslag av kommittén som har redovisats här. Jag vill särskilt tillägga att det enligt min mening är mycket väsentligt att det i varje särskilt frivårdsärende blir närmare klarlagt vilka krav som frivården har rätt att ställa på den dömd och omvänt. Detta är en viktig uppgift för behandlingsplaneringen. Jag vill slutligen understryka att de allmänna skötsamhetskraven naturligtvis bara i mycket särpräglade fall direkt kan ligga till grund för mera ingripande åtgärder från frivården vid misskötsamhet från den dömdes sida.

2.3.4.8 Särskilda föreskrifter

Departementsförslaget: Möjligheten att meddela den som döms till eller undergår vård i frihet särskilda föreskrifter behålls.

Frivårds- och fängelsestraffkommittéernas förslag överensstämmer i huvudsak med departementsförslaget.

Remissinstanserna: De flesta godtar kommittéernas förslag eller lämnar dem utan erinran. Socialstyrelsen anser att en föreskrift om vård alltid måste baseras på frivillig medverkan av den dömde. (Se bilaga 3 avsnitt 3.2.8 och 3.5.)

Skäl för departementsförslaget: De allmänna kraven på att den som undergår kriminalvård i frihet skall leva skötsamt kan f. n. kompletteras genom att domstolen eller övervakningsnämnden meddelar honom en särskild föreskrift om vad han skall iaktta under prövotiden. En sådan föreskrift kan meddelas om det finns skäl att anta att den dömde behöver stöd av föreskriften för sin anpassning i samhället. En föreskrift kan enligt 26 kap. 15 § BrB avse

1. vistelseort eller bostad,
2. utbildning eller arbetsanställning,
3. läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling eller
4. skadestånd.

Beträffande den som undergår skyddstillsyn kan dessutom övervakningsnämnden enligt 28 kap. 6 a § BrB meddela en särskild föreskrift om vad som skall gälla för övervakningen. I en sådan föreskrift får anges på vilket sätt och i vilken omfattning den dömde skall hålla kontakt med övervakaren. Vidare får föreskrivas skyldighet för den dömde att lämna underrättelse om utevaro från arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning.

En undersökning av kriminalvårdsstyrelsen (se SOU 1981: 90 s. 79–80) visar att av dem som undergick skyddstillsyn den 1 oktober 1980 drygt 17 procent hade en föreskrift i någon form. Föreskrifter om vård och behandling dominerade. De utgjorde ungefär tre fjärdedelar av alla föreskrifter. En motsvarande undersökning beträffande villkorligt frigivna (se SOU 1981: 92 s. 111) visar att procentandelen av de villkorligt frigivna som hade en särskild föreskrift en viss angiven dag var ungefär densamma som för de skyddstillsynsdömde. Här övervägde dock föreskrifter om sysselsättning klart. Närmare 90 procent av föreskrifterna avsåg utbildning eller arbete. En tredje undersökning (se SOU 1981: 90 s. 79) visar att övervakningsnämnderna på senare år har meddelat föreskrifter i allt större utsträckning.

Från flera håll har framförts kritik mot de särskilda föreskrifterna. Huvudinvändningen är att behandling som grundas på tvång i stället för motivation hos klienten i allmänhet har mindre utsikt till framgång. Föreskrifter sägs också i regel träffa fel personer, eftersom den som har förmåga att följa en föreskrift i allmänhet inte behöver den, medan den som behöver en föreskrift ofta inte har förmåga att följa den. Vidare sägs föreskrifterna ibland vara socialt diskriminerande genom att de ofta riktar sig mot dem som har socialt oordnade förhållanden och över huvud taget medför att de som har begått brott underkastas krav som inte ställs på andra medborgare.

Det skulle enligt min mening vara fel att förneka att kritiken i viss utsträckning är berättigad. Det är t. ex. självklart att vissa typer av föreskrifter inte bör meddelas mot den dömdes vilja och att en åtgärd är mest effektiv om den vidtas med klientens samtycke. Däremot kan man, som även frivårdskommittén framhåller, knappast påstå att de särskilda föreskrifterna skulle vara mera socialt diskriminerande än påföljden skyddstillsyn i sig, eftersom det ju är en förutsättning för att meddela en dom på skyddstillsyn att den tilltalade har visst behov av särskild tillsyn.

De särskilda föreskrifterna har emellertid också flera fördelar. Som jag tidigare har varit inne på har det ett väsentligt värde att man klarlägger vilka krav parterna inom frivården kan ställa på varandra. Reglerna i brottsbalken om de särskilda föreskrifterna bidrar till att uppfylla detta mål. För frivården anger katalogen av tänkbara föreskrifter en ram för dess handlande, för den dömden som har fått en föreskrift innebär denna ett konkret besked om vad han särskilt har att rätta sig efter. Denna precisering kan utan tvivel i många fall vara ett gott stöd för den dömden i hans strävan mot social rehabilitering.

Föreskrifterna kan också vara goda medel för kontroll av den dömden. Vill man åstadkomma en uppstramning av frivården, skulle det knappast vara välbetänkt att avstå från dessa kontrollmedel. Vid förseelser mot de allmänna skötsamhetskraven är det naturligt att som en första åtgärd ingripa med preciserade föreskrifter. På samma sätt kan det vid återfall i brott ofta vara lämpligt att ingripa med mera preciserade krav. Att det då finns möjlighet att strama upp frivården med hjälp av särskilda föreskrifter ger domstolen ökade möjligheter att ånyo döma till vård i frihet. På så sätt medverkar de särskilda föreskrifterna till att begränsa antalet frihetsstraff och fyller därigenom ytterligare en väsentlig funktion.

Av de skäl som jag har anfört nu bör möjligheten att meddela särskilda föreskrifter finnas kvar. En föreskrift bör få meddelas bara när den fyller ett individualpreventivt syfte. Den kan därmed också bidra till att strama upp en dom som innebär fortsatt skyddstillsyn. Det måste vara möjligt att kontrollera att en föreskrift efterlevs. Det är därför viktigt att särskilda föreskrifter inte meddelas rutinmässigt utan först efter noggrant övervägande i varje enskilt fall.

Vad sedan gäller de olika slagen av särskilda föreskrifter vill jag framhålla att de alla enligt min mening fyller en funktion och att jag således i princip inte anser att någon kategori bör slopas. Tvärtom bör de existerande reglerna enligt min uppfattning kompletteras i några hänseenden.

Från denna utgångspunkt vill jag beträffande de olika kategorierna av föreskrifter tillägga följande.

Jag delar frivårdskommitténs uppfattning att reglerna i brottsbalken som tillåter att särskilda föreskrifter meddelas om den dömdes *vistelseort eller bostad* utgör en sådan begränsning av rörelsefriheten som är tillåten enligt regeringsformen. Något hinder av hänsyn till grundlagen mot att behålla

möjligheten att meddela föreskrifter i dessa hänseenden föreligger med andra ord inte.

Möjligheten att ge föreskrift om *utbildning eller arbetsanställning* bör som fängelsestraffkommittén har förordat kompletteras med en möjlighet att ge föreskrift även om "annan förvärvsverksamhet". Kompletteringen tar sikte på egna företagare, som inte täcks av begreppet "arbetsanställning".

När det gäller möjligheten att meddela föreskrifter om *läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling* är det tydligt att denna fråga bl. a. måste ses mot bakgrund av innehållet i gällande lagstiftning på de olika vårdområdena.

Enligt den nya socialtjänstlagen (1980: 620) skall all vård och behandling inom det sociala vårdarbetet i princip ske i frivilliga former. Barn och ungdom kan dock under vissa förutsättningar beredas vård mot sin vilja enligt lagen (1980: 621) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Även vuxna kan i begränsad utsträckning fortfarande bli föremål för tvångsvård enligt lagen (1981: 1243) om vård av missbrukare i vissa fall. Vuxna missbrukare av alkohol och av narkotika kan få vård oberoende av samtycke, om missbrukaren är i trängande behov av vård till följd av fortgående missbruk.

Vanlig sjukvård regleras av sjukvårdslagen (1962: 242), som kräver att patienten frivilligt går med på att få vård enligt lagen. Uttryckligt medgivande från patientens sida fordras dock inte. Enligt ett motivuttalande (prop. 1966: 53 s. 154) skall frivillighet anses föreligga redan om patienten inte motsätter sig vården. Vid passivitet från patientens sida presumeras alltså frivillighet. Hälso- och sjukvårdslagen (1982: 763), som den 1 januari 1983 ersätter sjukvårdslagen, medför inte någon ändring i de angivna hänseendena (prop. 1981/82: 97 s. 50, 144–145 och 150). Undantagsvis kan sjukvård beredas genom tvång, främst enligt bestämmelserna i lagen (1966: 293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall.

Socialstyrelsen har vid remissbehandlingen av kommittéernas båda betänkanden framhållit att de principer jag nu har redovisat enligt styrelsens mening bör tillämpas även när föreskrifter om vård meddelas den som döms till eller redan undergår kriminalvård i frihet. Styrelsen anser att – när inte förutsättningar för vård oberoende av samtycke föreligger – erbjudande om vård alltid måste baseras på frivillighet. En konsekvens av denna uppfattning är, påpekar styrelsen, att en skyddstillsyn som har meddelats under förutsättning av att insatser vidtas inom sjukvården eller socialtjänsten inte bör kunna undanröjas endast av den anledningen att den dömde inte accepterar de vårdformer som erbjuds.

För egen del vill jag framhålla att det för att en föreskrift om vård skall få något praktiskt innehåll naturligtvis i regel bör förutsättas att både den som skall ge vården och den som skall ta emot den är införstådda med att vården skall komma till stånd. Detta innebär till att börja med att, innan en

föreskrift meddelas eller innan skyddskonsumenten ger närmare anvisningar om hur en given föreskrift skall verkställas, samråd bör ske med den läkare eller den institution som skall meddela den tilltänkta vården.

Vidare är det uppenbart att en frivillig medverkan från lagöverträdarens sida ofta är en förutsättning för att man skall kunna räkna med att vård eller behandling skall kunna ge något positivt resultat; ett direkt tvång mot den som erhållit en föreskrift om vård för att genomföra vården kan ju f. ö. inte komma i fråga annat än om förutsättningarna för tvångsvård enligt social- eller sjukvårdslagstiftningen är tillämpliga.

Det står således enligt min mening klart, att redan effektivitetsskäl talar för att frivårdsklientens frivilliga medverkan regelmässigt måste vara en förutsättning för att en föreskrift om vård eller behandling skall meddelas honom. Frågan måste emellertid ställas om det alltid skall vara uteslutet att som ett led i kriminalvården meddela en föreskrift om vård, t. ex. narkomanvård, åt den som inte spontant ger sitt samtycke till att medverka till att vården kommer till stånd. Skall med andra ord det indirekta tvång, som består i att en underlåtenhet att följa föreskriften ytterst kan leda till att skyddstillsynen omvandlas till fängelse, anses utgöra ett hinder mot att meddela en föreskrift om vård i den angivna situationen? Motsvarande fråga uppkommer ifall den dömda till en början förklarar sig beredd att t. ex. undergå viss vård i enlighet med en föreskrift men sedan ändrar sin inställning.

I likhet med både frivårdskommittén och fängelsestraffkommittén anser jag att det, om man vill höja effektiviteten av kriminalvården i frihet, inte går att avstå från möjligheten att meddela föreskrifter om vård även i situationer där full frivillighet inte föreligger från klientens sida. Man måste nämligen se till att kriminalvården har tillfredsställande medel för att kunna utföra ett brottsförebyggande arbete även bland det alkohol- och narkotikamissbrukande klientelet. Det indirekta tvång som en föreskrift om vård kan innebära för missbrukare av alkohol eller narkotika bör också jämföras med det tvång som ett fängelsestraff innebär; ett sådant straff torde ofta vara ett alternativ i de fall där en domstol överväger att döma en missbrukare till skyddstillsyn med vårdföreskrifter. Jag förordar alltså att liksom f. n. frivillighet inte skall vara en ovillkorlig förutsättning för att en föreskrift om vård skall få meddelas den som döms till eller undergår kriminalvård i frihet.

Möjligheten att ge föreskrifter om *betalning av skadestånd* bör som frivårdskommittén förordar finnas kvar. Jag vill i detta hänseende hänvisa till vad jag har uttalat beträffande motsvarande fråga när det gäller villkorlig dom (avsnitt 2.3.3).

Liksom tidigare bör det vidare finnas en möjlighet att ge den dömda en formell föreskrift om på vilket sätt och i vilken omfattning han skall hålla *kontakt med övervakaren* liksom i övrigt om vad som skall gälla för övervakningen. Möjligheten att föreskriva kontaktskyldighet bör utvidgas

till att gälla även skyldighet att hålla kontakt med personal på skyddskon-sulentexpeditionen. Föreskrifter av detta slag kan meddelas, om den dömde nonchalerar den kontaktskyldighet som ålagts honom i samband med behandlingsplaneringen eller det annars föreligger särskild anledning att utöva närmare kontroll över honom. Som fängelsestraffkommittén har föreslagit bör den nuvarande regeln i ämnet göras tillämplig även på dem som undergår kriminalvård i frihet efter villkorlig frigivning från fängelse-straff. Jag återkommer till den frågan i avsnitt 2.3.5.

2.3.4.9 Åtgärder vid misskötsamhet

Departementsförslaget: Vikten av att frivården reagerar på misskötsam-het på ett snabbt och konsekvent sätt betonas, och olika möjligheter till ingripanden genomås. Förutsättningarna för att övervakningsnämnden skall kunna besluta att omhänderta en klient vidgas. Principen blir dock fortfarande att omhändertagandet skall fylla en reell funktion i frivårdsar-betet och att institutet således inte får användas som en renodlad sanktion. Skyddskonsulenten får rätt att hämta en klient till sig genom polisens försorg.

Frivårdskommitténs förslag: Överensstämmer med departementsförsla-get utom så till vida att omhändertagande till en del föreslås kunna använ-das även som en repressiv sanktion.

Remissinstanserna: Kritik framförs från många håll mot kommitténs förslag beträffande omhändertagandeinstitutet. I övrigt har kommittéför-slaget lämnats i stort sett utan kommentarer. (Se bilaga 3 avsnitt 3.2.9.)

Skäl för departementsförslaget: Om den som har dömts till skyddstillsyn inte iakttar vad som åligger honom till följd av domen kan övervaknings-nämnden enligt 28 kap. 7 och 8 §§ BrB

1. förordna om övervakning,
2. meddela föreskrift enligt 26 kap. 15 § BrB (om vistelseort eller bostad etc.) eller 28 kap. 6 a § BrB (om vad som skall gälla för övervakningen),
3. besluta om varning, eller
4. begära att åklagare vid domstol yrkar att skyddstillsynen undanröjs och ny påföljd bestäms.

Åtgärden under punkt 4 får beslutas bara om den dömde allvarligt har åsidosatt sina åligganden och det kan antas att han inte skulle låta sig rätta genom någon åtgärd som övervakningsnämnden själv kan vidta.

Om fråga uppkommer om att vidta någon av åtgärderna under punkterna 1–4 får övervakningsnämnden, om så behövs, förordna att den dömde skall omhändertas (28 kap. 11 § BrB). Ett sådant omhändertagande får vara högst en vecka eller – efter nytt beslut om synnerliga skäl bedöms förelig-ga – två veckor. Övervakningsnämnden har rätt att få hjälp av polisen när den dömde skall omhändertas men också t. ex. när tvång erfordras för att hämta den dömde till nämnden vid sammanträde i anledning av missköt-samhet från hans sida (38 kap. 12 § BrB).

Övervakningsnämndernas praxis under senare år vid misskötsamhet från de skyddstillsynsdömdas sida belyses av en undersökning inom frivårdskommittén (se SOU 1981: 90 s. 79). Undersökningen visar att sanktionssystemet efter hand har kommit till allt större användning. Under åren 1977–1980 meddelade nämnderna 773, 854, 1173 resp. 1772 beslut om åtgärder vid misskötsamhet (inklusive beslut om tillfälligt omhändertagande). Den ökade användningen torde enligt kommittén bero på att skyddstillsynsklientelet tenderar att bli mera svårarbetat men också på att toleransnivån hos frivårdsmyndigheterna har sänkts.

Frågan vilka sanktioner som bör finnas när en klient försummar sin skyldighet att hålla kontakt med frivården eller på annat sätt missköter sig hör till dem som mest har diskuterats när frivården har stått under debatt på senare år. Frivårdskommittén har gått igenom de möjligheter som f. n. står frivården till buds och även lämnat vissa förslag till ändringar i regelsystemet. Till en del är dessa förslag konsekvenser av kommitténs tidigare förslag till utformning av skyddstillsynen över huvud taget, t. ex. i fråga om att övervakningstiden alltid skall vara ett år utan möjlighet till förlängning. I andra hänseenden lämnas helt fristående förslag, t. ex. om att ett omhändertagande i vissa fall skall kunna användas som en rent repressiv åtgärd. Jag återkommer till olika delförslag från kommittén när jag i det följande närmare redovisar min syn på de berörda frågorna.

Kriminalvården i frihet kan sägas bygga på tanken att den dömde undgår att berövas friheten mot det att han under en provotid uppfyller vissa krav på skötsamhet i sin livsföring. Det står därför klart att frivården måste hålla sig underrättad om klienternas levnadssätt under denna tid och ha möjlighet att på olika sätt ingripa mot den som inte följer de regler som är förenade med påföljden. Att frivården har praktiska möjligheter att reagera mot misskötsamhet i olika former är uppenbarligen av stor betydelse för möjligheterna att effektivisera skyddstillsynen och därmed även för tilltron till påföljden.

På sanktionssystemet bör man från dessa utgångspunkter enligt min mening ställa kravet att det går att tillämpa snabbt och konsekvent. Men det är som jag ser det också viktigt att de olika sanktionerna i möjligaste mån ytterst fyller en positiv funktion i frivårdsarbetet. De åtgärder som kan komma i fråga vid misskötsamhet behöver alltså inte alla ha karaktären av rena sanktioner. Jag ser det inte som någon nackdel – för att anknyta till ett uttalande från någon remissinstans – att åtgärder som ofta ingår som ett naturligt led i själva övervakningen, t. ex. meddelande av särskilda föreskrifter, också kan hänföras till de åtgärder som bör övervägas som reaktion på misskötsamhet. En annan sak är att, om misskötsamheten består trots reaktion i form av mera stödjande åtgärder, sanktionerna successivt måste skärpas. Situationen kan naturligtvis ibland också vara den, t. ex. då den dömde från början konsekvent undandrar sig all övervakning, att mera kraftfulla åtgärder behöver sättas in redan inledningsvis.

Vad som allra först bör ske om en klient visar tecken till att försumma de skyldigheter som följer med den ådömda påföljden är naturligtvis dock som regel att övervakaren och, vid behov, den ansvarige handläggaren på skyddskonsulentexpeditionen på lämpligt sätt erinrar den dömden om hans skyldigheter och ger anvisningar om hur de bör uppfyllas. I det sammanhanget kan det beroende på omständigheterna bli fråga om en rad olika åtgärder: kallelse till skyddskonsulentexpeditionen, hembesök, överenskommelse om anmälan vid vissa tidpunkter etc. Några mera detaljerade lagregler om detta behövs inte.

Om åtgärder av detta slag inte får önskad effekt, skall skyddskonsulenten enligt den nu gällande ordningen vända sig till övervakningsnämnden, som har att besluta om vidare åtgärder. Som redan har framgått anser jag att nämnderna i princip bör behållas, en fråga som jag kommer närmare in på i avsnitt 2.4. I det sammanhanget ämnar jag vidare föreslå att vissa av nämndernas nuvarande uppgifter flyttas över till skyddskonsulenterna. Det kommer enligt mitt förslag dock alltjämt väsentligen att vara övervakningsnämnderna som har att ta ställning till frågor om mera formella åtgärder mot misskötsamhet.

De formella sanktioner som finns f. n. är som jag nyss nämnde förordnande om övervakning, meddelande av särskilda föreskrifter, beslut om varning och talan om påföljdsomvandling. De bör enligt min mening behållas.

Som jag redan har nämnt (avsnitt 2.3.4.4) bör beslut om längre övervakningstid än ett år enligt min mening få fattas endast som en reaktion mot misskötsamhet i någon form. En sådan reaktion bör naturligtvis inte kunna tillämpas i andra fall än när den dömden verkligen behöver övervakning. I så fall bör övervakningsnämnden till en början kunna förordna att en övervakning som har upphört återupptas. Jag vill vidare påpeka att det med den förkortning av den normala övervakningstiden från två till ett år som jag tidigare har föreslagit naturligtvis kommer att finnas fall, där man inför utgången av ettårstiden finner att övervakningstiden bör förlängas. Även ett sådant förordnande om förlängd övervakning bör kunna beslutas som en åtgärd mot misskötsamhet. Både vid beslut om återupptagande av en övervakning som har upphört och vid beslut om förlängning av övervakning bör övervakningsnämnden i sitt beslut ange hur länge den dömden skall stå under övervakning.

Jag har redan tidigare framhållit att det är naturligt att ingripa med preciserade föreskrifter vid förseelser mot de allmänna skötsamhetskrav som är förenade med påföljden skyddstillsyn. Att meddela en särskild föreskrift blir därför en vanlig reaktion vid sådan misskötsamhet från den dömdes sida. Även som åtgärd mot misskötsamhet måste naturligtvis de tidigare behandlade kraven för att föreskrifter över huvud taget skall kunna meddelas vara uppfyllda. Föreskriften måste sålunda vara sakligt motiverad, realistisk och möjlig att kontrollera.

Även varningen — den f. n. enda åtgärden mot misskötsamhet vid sidan av talan om påföljdsomvandling, som har karaktär av ren sanktion — bör alltså enligt min uppfattning finnas kvar. Visserligen har bl. a. den invändningen riktats mot ordningen med en formellt utdelad varning (se även 38 kap. 10 § BrB) att det kan vara svårt att skilja en sådan varning från allmänna förmaningar och anvisningar till den dömde från övervakare, frivårdspersonal eller övervakningsnämnd. För att otvetydigt göra klart för den dömde när han får en formell varning enligt brottsbalken har frivårdskommittén föreslagit att en sådan varning skall meddelas i skriftlig form, gärna på en särskild blankett. Varningen bör därvid innehålla uppgift om vad den dömde riskerar vid fortsatt eller förnyad misskötsamhet. Jag ansluter mig till detta förslag och avser att återkomma till frågan vid min anmälan av de ändringar som behöver göras i frivårdsförordningen. Det bör då också understrykas att det för varningens trovärdighet är viktigt att den, om misskötsamheten ändå fortfar, som regel följs av en mera ingripande åtgärd.

Den mest ingripande åtgärden vid misskötsamhet är att talan väcks vid domstol om att skyddstillsynen skall undanröjas och ny påföljd bestämmas, i praktiken som regel fängelse. Trots angelägenheten av att antalet frihetsberövanden inom kriminalvården nedbringas finner jag det klart att denna reaktion bör behållas. Min ståndpunkt hänger samman med det konstaterande jag nyss gjorde i fråga om den grundläggande tanken bakom kriminalvården i frihet. Eftersom det kan sägas att en frivårdspåföljd innebär ett slags förtroende, kan det inte undvikas att den som konsekvent underlåter att rätta sig efter de regler som gäller för en sådan påföljd till slut måste ådömas en frihetsberövande påföljd.

Klart är att en så ingripande sanktion som omvandling av påföljden i regel måste ha föregåtts av andra försök att komma till rätta med misskötsamhet från den dömdes sida. Som jag tidigare har nämnt kan det bara i mycket särpräglade fall komma i fråga att anställa en talan om undanröjande av skyddstillsynen, om den aktuella misskötsamheten endast består i brott mot de allmänna skötsamhetskrav som är förenade med påföljden (avsnitt 2.3.4.7).

Förutom de fyra här diskuterade åtgärderna kan som jag nämnde inledningsvis övervakningsnämnden besluta om att omhänderta den dömde. Omhändertagandet är dock ingen självständig sanktion utan i första hand ett processuellt medel, avsett att vid behov kunna användas om fråga uppkommer att ingripa med en sanktion. Prövningen av denna fråga behöver inte nödvändigtvis mynna ut i att någon sanktion verkligen beslutas.

Frivårdskommittén påpekar att ett omhändertagande kan fylla en funktion i frivårdsarbetet på flera sätt. Omhändertagandet kan medföra att en avbruten kontakt mellan klienten och frivårdsorganisationen återupptas. Det kan också medföra ett nödvändigt avbrott i en utveckling som leder fram mot fortsatt brottslighet. Möjligheten till omhändertagande torde

enligt kommittén vara en oundgänglig resurs i frivårdsarbetet och kommittén föreslår att den får finnas kvar. Kommittén föreslår vidare att omhändertagandeinstitutet vidgas så att det till en del även kan användas som en sanktion. En sådan sanktion skulle enligt kommittén behövas för att fylla ut det stora avståndet i stränghet mellan de nuvarande egentliga sanktionerna, varning och påföljdsomvandling. Enligt kommitténs förslag bör därför ett omhändertagande som har beslutats av processuella skäl kunna förlängas, även om ett frihetsberövande inte längre är motiverat av sådana skäl. Förutsättningen för detta föreslås vara att den dömda allvarligt har brustit i sina åligganden. Däremot vill kommittén inte förorda att en klient på fri fot skall kunna omhändertas av andra än processuella skäl.

Till förslaget att utvidga förutsättningarna för att omhänderta den dömda har remissinstanserna ställt sig övervägande kritiska. JO anser att förslaget innebär en olycklig sammanblandning av behovet av frihetsberövande som led i vårdarbetet och som sanktion. Med den föreslagna konstruktionen får man enligt JO ett frihetsberövande som är alltför lösligt reglerat. Kriminalvårdsstyrelsen framhåller att ett frihetsberövande som inte är motiverat av behandlingsskäl allvarligt skulle försvåra det efterföljande samarbetet mellan klienten och frivården.

För egen del anser jag liksom kommittén att ett tillfälligt omhändertagande av en klient, som frivården har förlorat kontakten med, är ett många gånger outhärligt instrument i samband med att man närmare överväger formerna för den fortsatta verkställigheten av skyddstillsynen. Institutet i dess nuvarande utformning fyller alltså ett klart behov och bör finnas kvar.

Jag föreslår vidare att ett omhändertagande också skall få beslutas när fråga har uppkommit om att placera den dömda på behandlingshem eller att vidta någon annan åtgärd som innefattar vård eller behandling liksom i situationer då den dömda har undandragit sig övervakningen. Ett behov av en sådan utvidgning, som ligger helt inom ramen för institutets nuvarande principiella uppbyggnad, har nämligen gett sig till känna i den praktiska tillämpningen. Förslaget står i huvudsaklig överensstämmelse med vad som på sin tid förordades av övervakningsnämndutredningen i det tidigare nämnda betänkandet Kriminalvårdens nämnder.

Genomförs detta förslag, torde det behov av en utvidgning av förutsättningarna för omhändertagande som otvivelaktigt föreligger från praktisk synpunkt bli tillgodosett. När det däremot gäller förslaget att utvidga omhändertagandet till att ibland vara en rent repressiv sanktion anser jag i likhet med remissinstanserna att det finns anledning att hysa betänkligheter mot det från både principiella och praktiska utgångspunkter. Jag är därför inte beredd att biträda det förslaget.

Ytterligare en processuell åtgärd står f. n. till övervakningsnämndens förfogande vid misskötsamhet, nämligen beslut om polishämtning av klienten. Beslut härom kan fattas t. ex. om skyddskonsulenten misslyckas med att nå kontakt med den dömda per telefon, genom kallelse per brev eller

genom att uppsöka honom. Hämtningsrätten, som främst behövs i storstäderna, innebär en möjlighet till ett snabbt ingripande för att återföra den dömda till en ordnad tillvaro, om han undandrar sig övervakningen eller på annat sätt bryter mot de regler som gäller för honom. Även denna möjlighet bör finnas kvar. Enligt min mening är det med hänsyn till att ansvaret för tillsynen av den dömda går över från övervakningsnämnden till skyddskonsulenten naturligt att även skyddskonsulenten tilläggs kompetens att besluta om hämtning. Jag förordar alltså en ändring av reglerna om hämtning med denna innebörd. Det är av flera skäl, bl. a. av hänsyn till polisens ansträngda resurser, självklart att hämtningsrätten bör användas mycket återhållsamt.

Vad jag nu har föreslagit i fråga om åtgärder vid misskötsamhet från den dömdes sida innebär förändringar i förhållande till nuvarande ordning som enligt min uppfattning sammantaget kommer att ge frivården goda möjligheter att reagera mot försumliga klienter. Den ökade användningen av sådana åtgärder i det praktiska arbetet som jag tidigare har berört och som f. ö. har omvittnats även i kriminalvårdsstyrelsens remissvar finns det som jag ser det anledning att hälsa med tillfredsställelse. För att behålla och om möjligt vidga användningsområdet för skyddstillsynen som brottspåföljd är det nämligen väsentligt att den som ådöms denna påföljd och därefter nonchalerar de regler den medför möts av reaktioner från frivårdens sida på ett snabbt och konsekvent sätt.

Som jag strax kommer närmare in på (avsnitt 2.3.5) är det min uppfattning att den nu föreslagna ordningen i princip bör gälla även beträffande villkorligt frigivna.

Jag vill till sist nämna att det fortsatta arbetet inom frivårdskommittén med att finna alternativa påföljder, enligt vad kommittén framhåller, kan tänkas leda fram till ytterligare någon ny sanktion att införliva i skyddstillsynens sanktionssystem. Det kan alltså inte hållas för uteslutet att det blir anledning att i senare sammanhang återkomma till denna fråga.

2.3.4.10 Omedelbar verkställighet

Departementsförslaget: En dom på skyddstillsyn går i verkställighet omedelbart, om inte domstolen förordnar om motsatsen. En domstol, som enligt 28 kap. 3 § BrB jämte skyddstillsyn dömer till fängelse, får möjlighet att förordna att fängelsestraffet omedelbart skall verkställas.

Frivårdskommitténs förslag överensstämmer med departementsförslaget.

Remissinstanserna godtar så gott som enhälligt kommitténs förslag. (Se bilaga 3 avsnitt 3.2.10.)

Skäl för departementsförslaget: Enligt nuvarande ordning kan den övervakning som skall ske på grund av en dom på skyddstillsyn ta sin början först när domen vinner laga kraft och prövotiden sålunda börjar löpa. Tiden från det att domen har meddelats till dess den vinner laga kraft är –

om ingen av parterna överklagar – tre veckor när domen har meddelats av tingsrätt och fyra veckor när den har meddelats av hovrätt. Den tilltalade har emellertid möjlighet att dessförinnan förklara sig nöjd med domen, vilket innebär att prövotiden omedelbart börjar löpa (38 kap. 1 § BrB).

En sådan nöjdförklaring omfattar förutom själva skyddstillsynen även eventuella böter som har utdömts enligt 28 kap. 2 § BrB och de särskilda föreskrifter som kan ha meddelats. Däremot måste den som vill förklara sig nöjd med ett fängelsestraff som har ådömts enligt 28 kap. 3 § BrB göra det i särskild ordning, enligt reglerna i lagen (1974: 202) om beräkning av strafftid m. m.

Frågan om när verkställigheten av en dom på skyddstillsyn skall börja har tagits upp av justitieombudsmannen Anders Wigelius (JO) i en skrivelse till regeringen. Enligt en undersökning av JO råder det vid domstolarna delade meningar om hur domstolen bör agera i samband med att en nöjdförklaring beträffande påföljden skyddstillsyn är aktuell. Följden blir att praxis varierar. JO anser att det finns skäl att se över systemet med nöjdförklaring vid villkorlig dom och skyddstillsyn. För egen del menar han att det inte bör möta några större betänkligheter att ge domstolarna möjlighet att, när det bedöms som verkligt angeläget att övervakningen kan börja i direkt anslutning till skyddstillsynsdomen, förordna om att prövotiden skall börja omedelbart. Ordningen med en särskild nöjdförklaring blir då obehövlig.

Jag har i det föregående flera gånger understrukt hur viktigt det är att övervakningen efter en dom på skyddstillsyn kommer i gång snabbt med hänsyn till att risken för återfall är särskilt stor i början av påföljdstiden. Samtidigt torde det i många fall förhålla sig så att den dömde är särskilt behandlingsmotiverad i omedelbar anslutning till domstolsförhandlingen och påföljdsvalet. Den försening av övervakningens igångsättande med tre–fyra veckor, som orsakas av att man måste vänta på att domen vinner laga kraft, är därför till nackdel för påföljdens effektivitet.

För en omedelbar verkställighet talar också att praxis varierar vid tillämpningen av nöjdförklaringsinstitutet beträffande skyddstillsyn, vilket medför risk för rättsförluster för den dömde.

Mot en omedelbar verkställighet av skyddstillsynen talar den allmänna rättsprincipen att en tilltalad skall anses vara oskyldig fram till dess att han har övertygats om brott genom en dom som har vunnit laga kraft. Han bör därför i princip inte undergå en brottspåföljd dessförinnan. I lagstiftningen har emellertid – framför allt fram till den 1 januari 1980 – funnits flera exempel på att denna princip kan åsidosättas om tillräckliga skäl talar för en annan ordning. Rätten ägde fram till denna tidpunkt besluta att förordnande om anstaltsbehandling vid dom på skyddstillsyn skulle verkställas utan hinder av att domen inte hade vunnit laga kraft. Även en dom på ungdomsfängelse kunde gå i omedelbar verkställighet.

Själv kan jag inte finna något avgörande hinder mot att en möjlighet

öppnas att låta en dom på skyddstillsyn gå i verkställighet omedelbart. Det är enligt min uppfattning tvärtom ofta motiverat att ge det, främst individualpreventivt grundade, önskemålet att snabbt kunna sätta in övervakningsåtgärder företräde framför den dömdes intresse av att inte behöva underkasta sig något på grund av domen innan den har vunnit laga kraft. Det finns dock fall, där en omedelbar verkställighet kan te sig olämplig eller t. o. m. stötande. En regel om verkställighet innan domen har vunnit laga kraft bör därför inte göras undantagslös.

En regel om omedelbar verkställighet kan utformas på olika sätt. En möjlighet är att, som tidigare vid anstaltsbehandling i samband med skyddstillsyn och vid ungdomsfängelse, låta domstolen i det enskilda fallet förordna om omedelbar verkställighet. En annan utväg är att låta den omedelbara verkställigheten utgöra huvudregel. Den senare lösningen har tidigare föreslagits av både strafflagberedningen och ungdomsfängelseutredningen och nu senast av frivårdskommittén.

Med hänsyn bl. a. till hur viktigt det är att ingen övervakning av förbi-seende från domstolens sida sätts i gång för sent och till att antalet domar på skyddstillsyn som överklagas är litet jämfört med det totala antalet sådana domar anser jag det mest ändamålsenligt och naturligt att omedelbar verkställighet blir huvudregel. Dock bör domstolen ha rätt att förordna att domen först skall vinna laga kraft. När domstolen överväger ett sådant förordnande, får den göra en samlad bedömning av omständigheter, som talar för och mot omedelbar verkställighet. Därvid får behandlingsaspekter beaktas och ställas mot sådana omständigheter som i vad mån den tilltalade har bestritt åtalet eller det annars finns anledning anta att han kan komma att överklaga domen.

En lösning enligt de här angivna riktlinjerna bör vidare kompletteras med en möjlighet för högre rätt att, när talan förs mot underrättens dom, förordna om att vidare åtgärder för verkställighet inte får vidtas, s. k. inhibition. Klart är att en sådan inhibition även måste innebära att prövo- och övervakningstiderna upphör att löpa. I motsatt fall skulle man riskera att större delen av den normala övervakningstiden — ett år — ofta redan hade förflutit när verkställigheten kunde börja. Det sagda visar även att på-följdstiden för en dom på skyddstillsyn ibland kan få räknas fram genom en addering av olika tidsperioder. Eftersom det, t. ex. i samband med lagfö-ring för ny brottslighet, är nödvändigt att ha tillgång till exakta uppgifter om påföljdstidens längd, bör det allmänna kriminalregistret innehålla uppgift om anstånd med övervakningens igångsättande och om inhibitionsbe-slut.

Med den här föreslagna ordningen har det särskilda nöjdförklaringsinsti-tutet beträffande skyddstillsyn ingen funktion att fylla. Det kan alltså avskaffas.

Jag delar kommitténs uppfattning att en påbörjad övervakning inte kan anses så ingripande för den dömda att han skall vara berättigad till någon

ekonomisk ersättning, om högre rätt skulle göra ändring i underrättens avgörande.

En nöjdförklaring beträffande skyddstillsyn omfattar, som tidigare har sagts, inte ett fängelsestraff som har utdömts med stöd av 28 kap. 3 § BrB. För ett sådant straff gäller reglerna i lagen om beräkning av strafftid m. m. Dessa innebär bl. a. att den som är häktad och den som avger en särskild nöjdförklaring enligt lagen omedelbart får verkställa sitt straff. När det gäller dem som har dömts till skyddstillsyn som huvudpåföljd och därjämte enligt 28 kap. 3 § BrB till fängelse torde det dock mera sällan föreligga häktningsskäl för tiden efter domen. Inte heller är det vanligt att den som har ådömts ett sådant fängelsestraff avger nöjdförklaring beträffande detta.

För huvudparten av dem som har dömts till fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB kan det därför enligt de allmänna bestämmelserna i strafftidslagen förflyta en inte obetydlig del av övervakningstiden innan fängelsestraffet börjar verkställas. En av frivården inledd behandling kan då komma att på ett olyckligt sätt avbrytas av straffavtjänandet. Det kan också vara svårt att motivera klienten att över huvud taget inleda några rehabiliteringsåtgärder så länge han har fängelseverkställigheten hängande över sig. De nu angivna förhållandena har sagts utgöra ett påtagligt problem för frivården i de aktuella ärendena. Inte minst gäller detta när beläggningen – som nu – är hög på kriminalvårdsanstalterna, och det regelmässigt dröjer länge innan straffet verkställs.

De negativa effekter som den uppskjutna verkställigheten av fängelsestraffet sålunda kan ha på behandlingsarbetet inom ramen för skyddstillsynen talar för att en möjlighet bör öppnas att få till stånd en omedelbar verkställighet av straffet på samma sätt som före år 1980 kunde ske när skyddstillsyn kombinerades med anstaltsbehandling. Jag kan inte finna något avgörande hinder mot detta. Av rättssäkerhetsskäl måste dock krävas att omedelbar verkställighet inte kommer till stånd annat än efter förordnande av domstolen i det enskilda fallet. När domstolen överväger att förordna om omedelbar verkställighet bör den i princip ha att beakta samma omständigheter som när det gäller frågan om en dom på skyddstillsyn skall gå i omedelbar verkställighet. Jag vill dock understryka att stor försiktighet naturligtvis måste iakttas i fråga om att förordna om omedelbar verkställighet, när det som här gäller ett frihetsberövande. I synnerhet gäller naturligtvis detta, om den tilltalade har bestritt ansvar. Vidare saknas självfallet anledning till ett sådant förordnande, om domstolen förklarar att den tilltalade skall vara häktad i avvaktan på att domen vinner laga kraft.

Ett förordnande om omedelbar verkställighet medför att regionchefen omgående skall meddela beslut om anstaltsplacering.

Klart är att ett förordnande om omedelbar verkställighet bör kunna inhiberas av högre instans när talan har förts mot underrättens dom. Vid beslut om inhibition skall den dömde omedelbart friges.

Enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning kan ekonomisk ersättning utgå till den dömda, om högre rätt efter fullföljd talan frikänner honom eller ådömer en mindre ingripande påföljd.

2.3.4.11 Reaktionen vid återfall

Departementsförslaget: Inga principiella nyheter införs.

Frivårdskommitténs förslag: Vid återfall inom prøvotiden efter dom på skyddstillsyn skall, när kriminalvård i frihet bedöms kunna komma i fråga på nytt, i regel meddelas en ny dom på skyddstillsyn – inte som nu ett förordnande att den tidigare skyddstillsynen skall avse även den nya brottsligheten.

Remissinstanserna: Kommitténs förslag tillstyrks från flera håll. Några instanser är dock kritiska. (Se bilaga 3 avsnitt 3.2.11.)

Skäl för departementsförslaget: I 34 kap. BrB finns vissa bestämmelser om påföljdsval vid återfall i brott m. m. I väsentlig utsträckning är dock principerna för påföljdsval, t. ex. valet mellan påföljd som innebär kriminalvård i frihet och frihetsberövande påföljd, utformade genom domstolspraxis.

Den som efter dom på skyddstillsyn under prøvotiden begår brott igen och som domstolen är beredd att ge förmånen av fortsatt vård i frihet döms enligt nuvarande ordning vanligen till s. k. fortsatt skyddstillsyn. Detta innebär att förordnande meddelas om att den löpande skyddstillsynen skall avse även den nya brottsligheten (s. k. konsumtionsdom). I samband därmed kan domstolen på olika sätt skärpa påföljden, t. ex. genom att kombinera den med böter eller fängelse. Andra möjligheter för domstolen är att förlänga prøvotiden till maximalt fem år, förordna om övervakning, besluta om varning eller meddela särskilda föreskrifter. De sist beskrivna möjligheterna står öppna även i det fallet att domstolen låter en tidigare skyddstillsyn stå kvar samtidigt som den dömer till en särskild påföljd, t. ex. fängelse, för den nya brottsligheten.

Frivårdskommittén anser att den nuvarande ordningen att en tidigare påföljd får omfatta även ny brottslighet är pedagogiskt olämplig. Den kan ge lagöverträdaren intrycket att samhället inte har reagerat på den nya brottsligheten. Kommittén föreslår därför att fortsatt frivård för brott som har begåtts sedan den tidigare domen har börjat verkställas skall ådömas i form av en ny skyddstillsyn. För att undvika att få ett system med flera övervakningstider som löper samtidigt förordar kommittén vidare att det skall bli möjligt att undanröja den äldre skyddstillsynen, när en ny skyddstillsyn ådöms. Kommittén föreslår därför att bestämmelsen i 34 kap. 1 § 3 BrB ändras så att det blir möjligt att undanröja den tidigare påföljden även i det fall påföljd av samma slag väljs för den nya brottsligheten.

Med den utgångspunkten att den treåriga prøvotiden vid skyddstillsyn enligt mitt förslag skall behållas ligger det uppenbarligen inte så nära till hands att välja den av kommittén föreslagna lösningen. Även om det låter

sig säga att nuvarande ordning har sina brister, är jag också av andra skäl tveksam till om kommittéförslaget skulle medföra några påtagliga vinster; skillnaden är i realiteten liten eller, om domstolen utnyttjar möjligheten att förordna om att övervakning som har upphört skall återupptas, närmast obefintlig. Härtill kommer att den föreslagna ändringen i systematiken i 34 kap. BrB får betydelse i även andra hänseenden än det som gäller i vilken form en dom på fortsatt kriminalvård i frihet bör meddelas. Dessa konsekvenser synes ofullständigt utredda. I avvaktan på att frågor rörande den framtida kriminalvården i frihet får en mera fullständig belysning genom kommitténs slutbetänkande är jag inte beredd att biträda kommitténs nu diskuterade förslag.

Om sålunda enligt min uppfattning ingen ändring bör göras i möjligheterna att döma till s. k. fortsatt skyddstillsyn, är det å andra sidan viktigt att peka på de möjligheter som redan gällande rätt erbjuder att göra den fortsatta skyddstillsynen mera ingripande än den som tidigare löpte. Reglerna om dessa möjligheter behöver enligt min mening i princip inte ändras. I första hand rör det sig här om samma åtgärder som dem jag tidigare har berört som åtgärder vid misshandelsamhet (avsnitt 2.3.4.9). Jag vill också påpeka att nuvarande lagstiftning inte hindrar att en ny dom på skyddstillsyn meddelas trots att prövotiden på grund av en tidigare sådan dom fortfarande löper. Särskilt när den nya lagföringen sker under slutskedet av prövotiden kan en sådan lösning ibland vara lämplig. Den tillämpas också redan nu inte sällan i praktiken.

Det grundläggande innehållet i påföljden skyddstillsyn är ju att den dömda står under övervakning. Om övervakningen med anledning av den tidigare skyddstillsynsdomen har upphört vid tiden för den nya lagföringen och dom på fortsatt skyddstillsyn meddelas, torde det ofta finnas anledning att förordna om övervakningens återupptagande. I fråga om övervakningstidens längd i sådana fall blir den av mig tidigare föreslagna regeln om en ettårig övervakningstid för normalfall (avsnitt 2.3.4.4) inte direkt tillämplig. Jag föreslår att domstolen för dessa fall i domen får ange hur länge den återupptagna övervakningen skall fortgå. I princip torde det härvid saknas anledning att göra andra bedömningar beträffande övervakningstidens längd än när fråga är om ny dom på skyddstillsyn. Av praktiska skäl kan det emellertid ofta vara lämpligt att domstolen i det läge som nu är aktuellt förordnar att övervakningen skall pågå till prövotidens slut.

Det kan finnas anledning att också uppmärksamma det fallet att övervakningen av den som tidigare har dömts till skyddstillsyn visserligen inte har upphört vid tidpunkten för den nya lagföringen men att ettårstiden närmar sig sitt slut. Efter ett år skall ju övervakningen enligt vad jag tidigare har föreslagit i princip upphöra automatiskt. Domstolen bör här ha samma möjlighet som övervakningsnämnden har att vid misshandelsamhet under verkställigheten besluta om förlängd övervakning.

Den nuvarande möjligheten att skärpa påföljden genom att förlänga

prövotiden till högst fem år bör behållas. Framför allt måste tillses att den övervakningstid som domstolen finner nödvändig "ryms" inom prövotiden.

När det gäller möjligheten att meddela den dömde en varning eller att ge honom särskilda föreskrifter gör sig i stort sett samma hänsyn gällande som när en övervakningsnämnd överväger sådana åtgärder i anledning av misskötsamhet. Jag kan därför hänvisa till vad jag tidigare sagt i avsnitt 2.3.4.9.

Vad till sist beträffar förutsättningarna för att kombinera en dom på fortsatt skyddstillsyn med ett bötes- eller ett fängelsestraff vill jag hänvisa till det som anförts i avsnitt 2.3.4.3. Den höjning av bötesmaximum som jag har förordnat där bör naturligtvis även bli tillämplig i fall där böterna ådöms i förening med en dom som innebär fortsatt skyddstillsyn. I själva verket är det kanske just i återfallssituationer som höjningen mest kan bidra till att erbjuda ett kännbart skyddstillsynsalternativ till ett fängelsestraff som annars framstår som motiverat.

I likhet med vad som föreslås beträffande dom på ny skyddstillsyn jämte fängelse bör domstolen kunna förordna om omedelbar verkställighet även av det fängelsestraff som ådöms jämte en konsumtionsdom.

2.3.5 Kriminalvård i frihet efter villkorlig frigivning

Departementsförslaget: Bestämmelserna om kriminalvård i frihet efter villkorlig frigivning ges i allt väsentligt samma utformning som för annan kriminalvård i frihet. Prövotiden föreslås vara ett år eller, om den dömde undergår fängelse i två år eller mer, lägst ett och högst tre år. Förordnande om övervakning skall meddelas bara om det bedöms som påkallat i det enskilda fallet och övervakningen skall i så fall normalt äga rum under ett år. Särskild föreskrift skall kunna meddelas om den frigivnes kontaktskyldighet. Vid misskötsamhet utan samband med ny brottslighet skall den villkorligt medgivna friheten inte kunna förklaras förverkad för längre tid än en månad.

Fängelsestraffkommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med departementsförslaget. Kommittén föreslår dock att prövotiden skall motsvara den tid som vid frigivningen återstår av straffet, dock minst sex månader och högst två år.

Remissinstanserna har i allmänhet tillstyrkt eller lämnat kommitténs förslag utan erinran. Flera instanser har framhållit vikten av att bestämmelserna om villkorligt frigivna överensstämmer med dem som gäller för andra som undergår kriminalvård i frihet. Erinringar har framförts mot det av kommittén föreslagna sättet att beräkna prövotiden. Särskilt förslaget att prövotiden skall kunna bestämmas till så kort tid som sex månader har mött invändningar. (Se bilaga 3 avsnitt 3.5.)

Skäl för departementsförslaget: F. n. gäller i stort sett samma regler för å ena sidan den kriminalvård i frihet som följer på en dom till skyddstillsyn

och å andra sidan den frivård som skall äga rum efter villkorlig frigivning. Som har påpekats vid remissbehandlingen synes denna enhetlighet i systemet i huvudsak böra behållas.

I vissa hänseenden är emellertid särskilda bestämmelser om vad som skall gälla vid villkorlig frigivning påkallade. Det gäller bl. a. frågorna om *prövotid* och *övervakning*. Dessa frågor har ett nära samband i och med att övervakning inte kan pågå under längre tid än prövotiden. Detta innebär i sin tur att prövotiden måste bestämmas så att den lämnar utrymme för ett meningsfullt frivårdsarbete under övervakningen.

Frihetsberövandet utgör ju det centrala sanktionsinnehållet i fängelsepåföljden. Från sanktionssynpunkt kan inslaget av frivård sägas spela en underordnad roll. Den övervakning som kan förekomma under prövotiden fyller i första hand hjälp-, stöd- och kontrollfunktioner. Övervakningens närmare utformning bör självfallet anpassas till de behov som föreligger i det enskilda fallet. På samma sätt som en skyddstillsynsdom förutsätter att övervakning kan antas bidra till att den dömda avhåller sig från vidare brottslighet bör beslut om övervakning efter villkorlig frigivning begränsas till motsvarande fall. Övervakning bör endast användas i de fall den kan förväntas fylla någon positiv funktion. De frivårdsresurser som finns bör koncentreras till fall där de kan fylla något behov.

F. n. gäller enligt 26 kap. 11 § BrB som huvudregel att den som friges villkorligt skall ställas under övervakning. Även om lagrummet ger möjligheter att avstå från övervakningen i de fall då den inte bedöms erforderlig, förordnar man i praktiken tämligen schablonmässigt om övervakning. Det förekommer dock otvivelaktigt ett rätt betydande antal fall där en övervakning knappast kan förväntas fylla någon sådan funktion som gör den tillräckligt motiverad. Detta gäller naturligtvis särskilt korttidsdömda. Många gånger har i dessa fall frihetsberövande ansetts påkallat med hänsyn till brottslighetens art utan att någon påtaglig återfallsrisk kan antas föreligga. I vissa fall kan också en eventuell återfallsrisk förväntas vara oberoende av om övervakning förekommer. I och med att minimitiden för erhållande av villkorlig frigivning har sänkts har den grupp som jag nu avser ökat i omfattning. Enligt min mening är det motiverat med en noggrannare prövning av behovet av övervakning i det särskilda fallet än vad lagen nu föreskriver. Jag föreslår därför att en förutsättning för förordnande om övervakning skall vara att sådan bedöms som påkallad. Lagen bör alltså inte innehålla samma starka presumtion som nu för att den villkorligt frigivne skall ställas under övervakning. Frågan vilka omständigheter som bör beaktas när ställning tas till om den frigivne skall ställas under övervakning återkommer jag till i specialmotiveringen.

Även med en noggrannare prövning av behovet av övervakning kommer sannolikt förordnande därom att meddelas i ett betydande antal fall. Som jag redan tidigare har framhållit bör övervakningens innehåll anpassas efter de behov som föreligger i det enskilda fallet. Det är här nödvändigt att

lagstiftningen ger utrymme för både en omsorgsfull behandlingsplanering och meningsfulla behandlingsinsatser. Detta förutsätter att arbetet kan ske utan onödig tidspress och även innefatta mer långsiktiga målsättningar. Enligt min mening kan ett effektivt frivårdsarbete försvåras om övervakningstiden för en mycket stor andel av de frigivna begränsas till sex månader eller strax däröver. För att säkerställa en meningsfull frivård i de fall övervakning kommer till stånd bör övervakningen normalt pågå i ett år på samma sätt som nyss har föreslagits för skyddstillsynsdömda. Att resurserna i första hand bör koncentreras till tiden närmast efter frigivningen och att övervakningsbehovet i allmänhet reduceras väsentligt ju längre tid från frigivningen som förflutit utesluter inte att det i många fall kan vara angeläget att göra insatser även på ett senare stadium.

I fråga om prøvotiden gäller f. n. att denna skall fastställas till minst ett och högst tre år eller, om den tid som vid frigivningen återstår av straffet överstiger tre år, högst fem år.

Om övervakning normalt skall kunna pågå i ett år förutsätter detta att prøvotiden också uppgår till minst ett år. En sådan prøvotid lär å andra sidan regelmässigt vara fullt tillräcklig i fall då den dömde undergår mindre än två års fängelse. Med hänsyn till intresset av enhetliga regler för denna grupp synes det lämpligt att prøvotiden för samtliga som dömts till mindre än två års fängelse fastställs till ett år. På detta sätt får man en enkel och lätt tillämpbar bestämmelse.

För dem som har dömts till fängelse i två år eller mer kan en prøvotid om ett år många gånger framstå som alltför kort. I dessa fall kommer de frigivna i allmänhet att ha en återstående strafftid som överstiger ett år. Gör de sig skyldiga till ny brottslighet riskerar de att den återstående tiden kommer att förverkas. Om prøvotiden generellt blir ett år även för dem, skulle detta innebära att den tid som kan förverkas ofta väsentligt skulle överstiga prøvotiden. En sådan ordning kan knappast accepteras. Det kan också antas att behovet av att förlänga övervakningstiden på grund av misskötsamhet gör sig oftare gällande i fråga om långtidsdömda. För att detta behov skall tillgodoses bör prøvotiden kunna fastställas till längre tid än ett år i dessa fall.

Fängelsestraffkommittén har i fråga om prøvotidens längd föreslagit att den i princip skall vara lika lång som den återstående strafftiden. Även om ett sådant system från principiell synpunkt kan synas tilltalande, är det enligt min mening uppenbart att det inte kan tillämpas fullt ut. Prövotiderna skulle i vissa fall bli alltför långa för att vara kriminalpolitiskt acceptabla. Kommittén föreslår därför också att prøvotiden aldrig skulle få överstiga två år. Med en sådan ordning får principen att prøvotid och återstående strafftid skall överensstämma endast begränsad betydelse. Det framstår inte heller som rimligt att den som ansetts vara särskilt återfallsbenägen och därför frigivits först efter att ha avtjänat två tredjedelar av tiden därefter skulle ha en kortare prøvotid än den som dömts till lika långt straff men blivit frigiven efter halva tiden.

Enligt vad jag tidigare har föreslagit skall det i princip åligga kriminalvårdsnämnden att pröva frågan om villkorlig frigivning om strafftiden uppgår till två år eller mer. I stället för att ha en automatiskt verkande regel ställer det sig då enligt min mening naturligt att nämnden i samband med att den prövar om villkorlig frigivning skall medges också bedömer vilken omfattning prövotiden bör ha. Prövotiden kan då anpassas efter strafftidens längd, den frigivnes personliga förhållanden och övriga omständigheter.

Prövotiden bör inte heller i dessa fall kunna understiga ett år. Enligt nuvarande regler kan prövotiden, i de fall när den tid som återstår av straffet överstiger tre år, bestämmas till längst fem år. Kommittén har föreslagit att denna maximitid sänks till två år. Även jag anser att en sänkning av de längsta prövotiderna bör genomföras. Med hänsyn till att fråga kan vara om ett mycket svårbehandlat och återfallsbenäget klientel med långa återstående strafftider bör dock prövotiden kunna uppgå till tre år. Att prövotiden vid mycket långa straff då kommer att bli kortare än den strafftid som återstår efter villkorlig frigivning synes inte innebära någon avgörande olägenhet.

Som jag tidigare berört anser jag att samma regler i princip bör gälla för den som står under övervakning oberoende av om denna beror på en skyddstillsynsdom eller följer på en villkorlig frigivning. Motsvarande bör gälla även för de situationer när påföljden inte är förenad med övervakning. Beträffande de villkorligt frigivna som inte är föremål för övervakning finns särskild anledning att betona att fråga ändå är om verkställighet av en påföljd. De allmänna skötsamhetskraven bör gälla också för dessa liksom skyldigheten att efter förmåga söka fullgöra en eventuell skadeståndsskyldighet. Särskilda föreskrifter kommer väl normalt endast att bli aktuella när frigivningen är förenad med övervakning, men även i vissa andra fall kan en särskild föreskrift vara påkallad. Exempelvis kan det vara anledning att låta en särskild föreskrift kvarstå, om övervakningen skall upphöra innan prövotiden gått till ända. Möjligheter bör också finnas att, liksom vid skyddstillsyn, meddela föreskrifter om tid och sätt för fullgörande av skadeståndsskyldighet. En sådan föreskrift kan i många fall vara motiverad även när något övervakningsbehov inte föreligger. Kan en sådan föreskrift antas motverka den frigivnes anpassning i samhället, bör den dock inte få meddelas.

För den som har dömts till skyddstillsyn får en särskild föreskrift meddelas om vad som skall gälla för övervakningen. Därvid får bl. a. anges på vilket sätt och i vilken omfattning den dömde skall hålla kontakt med övervakaren. Som jag redan tidigare (avsnitt 2.3.4.8) har förutskickat föreslår jag i likhet med fängelsestraffkommittén att en möjlighet att meddela föreskrifter av sådant slag införs även beträffande villkorligt frigivna.

Om en villkorligt frigiven ställts under övervakning bör, som jag redan har nämnt, övervakningen normalt upphöra efter ett år. Överstiger prövo-

tiden ett år bör dock övervakningsnämnden vid misskötsamhet kunna besluta om längre övervakningstid liksom också förordna om övervakning av den som inte är underkastad sådan. Bl. a. med hänsyn härtill är det angeläget att det klart framgår av lagen att den frigivne är skyldig att på kallelse inställa sig hos skyddskonsulenten. Skyddskonsulenten måste under hela prövotiden ha praktiska möjligheter att undersöka den dömdes levnadsförhållanden, oavsett om övervakning pågår eller inte.

Vid sidan av ett förordnande om övervakning bör samma *sanktionsmöjligheter* föreligga när en frigiven inte iakttar vad som åligger honom oberoende av om han står under övervakning eller inte. Så långt möjligt bör regleringen vidare överensstämma med vad som gäller i samband med skyddstillsyn. Samma regler bör således gälla i fråga om meddelande av föreskrift och beslut om varning. Även i fråga om omhändertagande bör bestämmelserna utformas på samma sätt. Beträffande det närmare innehållet i de här aktuella reglerna hänvisar jag till avsnitt 2.3.4.9.

Som yttersta sanktion mot att den som dömts till skyddstillsyn allvarligt åsidosätter sina åligganden (utan att därför begå nytt brott) kan skyddstillsynen undanröjas. Beträffande den som har en löpande prövotid efter villkorlig frigivning finns f. n. i stället möjlighet att förverka den villkorliga frigivningen.

Enligt nu gällande regler kan övervakningsnämnden förklara hela eller en del av den villkorligt medgivna friheten förverkad. Möjligheten till delförverkande infördes år 1979 med den uttryckliga motiveringen att längden av det förverkade straffet då kan ställas i direkt proportion till den visade misskötsamheten. Ett moment av "straffmätning" tillfördes härigenom förverkandesanktionen. En motsvarande ändring har även gjorts i fråga om domstolsbeslut om förverkande i samband med ny brottslighet. Dessa ändringar har inneburit uppenbara fördelar eftersom man numera kan anpassa sanktionen efter förhållandena i det enskilda fallet och undvika en tillämpning som kan framstå som opåkallat hård eller orättvis.

Det helt övervägande antalet förverkanden meddelas av domstol i samband med lagföring för ny brottslighet. Det har från vissa håll ifrågasatts om inte möjligheten till förverkande borde begränsas till sådana situationer. Det bör dock enligt min mening beaktas att den som blivit villkorligt frigiven fortfarande undergår en brottspåföljd. Särskilda krav måste därför kunna ställas på honom. Även om han inte har gjort sig skyldig till nya brott, kan han på ett mycket allvarligt sätt ha åsidosatt sina åligganden. För att åliggandena skall ha trovärdighet måste de på något sätt vara sanktionerade. Föreskrifter och varningar är ibland otillräckliga för detta ändamål. Det ställer sig då naturligt att som yttersta sanktion låta den som bryter mot de villkor som är förenade med den villkorliga frigivningen avtjäna en del av det reststraff han sluppit ifrån.

Å andra sidan måste det grundläggande krav som kan ställas på den frigivne vara att han avhåller sig från vidare brottslighet. Det bör inte vara

så att han riskerar att utsättas för mer ingripande åtgärder vid en misskötsamhet som inte innefattar brott än när så är fallet. Detta talar för att möjligheten till förverkande när någon ny brottslighet inte föreligger bör begränsas till omfattningen. I likhet med fängelsestraffkommittén förordar jag att förverkande i dessa fall skall begränsas till en tid av högst en månad. Det torde knappast kunna förekomma fall av misskötsamhet som inte innefattar nya brott men ändå är av så allvarlig art att de motiverar en längre tids frihetsberövande än en månad.

Förverkande bör alltid ses som en yttersta sanktion. En förutsättning för förverkande bör därför liksom hitintills vara att det kan antas att den frigivne inte kommer att låta sig rätta genom någon annan åtgärd som man kan vidta från frivårdens sida.

I de fall då förverkande beslutas är det å andra sidan angeläget att åtgärden kan verkställas snabbt. Liksom f. n. bör därför gälla att beslutet kan verkställas utan att den tidpunkt då det vinner laga kraft avvaktas, om annat ej förordnas (jfr 37 kap. 10 § BrB). Om den dömde är omhändertagen när beslutet meddelas, kan det därmed verkställas omedelbart, vilket självfallet normalt är en fördel.

2.4 Nämnder och lekmanamedverkan inom kriminalvården

2.4.1 Övervakningsnämnderna

Departementsförslaget: Övervakningsnämnderna behålls, huvudsakligen för de domstolsliknande arbetsuppgifterna. Huvudansvaret för frivårdens läggs på skyddskonsulenter. Nämndernas mera rutinbetonade arbetsuppgifter överflyttas till skyddskonsulenter.

Fängelsestraffkommitténs förslag: Övervakningsnämnderna avskaffas. Nämndernas nuvarande arbetsuppgifter överflyttas till skyddskonsulenter och de allmänna domstolarna.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna avstyrker förslaget om nämndernas avskaffande. Åtskilliga instanser förordar emellertid att de mera rutinbetonade arbetsuppgifterna överförs till skyddskonsulenter. (Se bilaga 3 avsnitt 4.1.)

Skäl för departementsförslaget: Övervakningsnämnderna i sin nuvarande form tillkom i samband med att brottsbalken trädde i kraft år 1965. Samtidigt tillskapades kriminalvårdsnämnden.

Övervakningsnämndernas organisation och arbetsuppgifter regleras främst genom bestämmelser i brottsbalken, lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt (KvaL), kungörelsen (1974: 248) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av sistnämnda lag (KvalK), frivårdsförordningen och instruktionen (1964: 628) för övervakningsnämnderna.

En övervakningsnämnd består av fem ledamöter. Ordföranden skall vara lagfaren. Övriga ledamöter skall ha erfarenhet av ungdomsvård, arbetsförmedling eller allmänna värv. Nämnden är beslutför med ordföran-

den och två andra ledamöter. I brådskande fall och i ärenden av mindre vikt får ordföranden ensam fatta beslut på nämndens vägnar. Beslutet skall sedan anmälas vid nästa sammanträde med nämnden. Till sin hjälp har varje nämnd också en eller, om nämnden är särskilt arbetstyngd, två sekreterare. Dessa är i regel yngre jurister.

Nämndernas verksamhetsområde bestäms av regeringen. I stor utsträckning sammanfaller dessa områden med skyddskonsulentdistrikten. F. n. finns 49 nämnder. Fem av dessa är indelade på avdelningar. För avdelning gäller i tillämpliga delar samma bestämmelser som för nämnd.

Övervakningsnämndernas arbetsuppgifter består inom anstaltsvården huvudsakligen i prövning av ärenden rörande villkorlig frigivning och vistelse utom anstalt. Frågor om villkorlig frigivning avgörs beträffande den som undergår fängelse i högst ett år av övervakningsnämnd, medan beslut rörande den som dömts till längre straff skall fattas av kriminalvårdsnämnden. I sådana fall föregås beslutet vanligen av yttrande från övervakningsnämnden. Samma beslutsordning gäller för frågor om frigivningspermission, dvs. permission under viss tid för att förbereda frigivning, och om medgivande till vistelse utanför anstalt med stöd av 34 § KvaL, dvs. placering för särskilda åtgärder som kan antas underlätta den intagnes anpassning i samhället. Huvudansvaret för anstaltsvården vilar i övrigt på kriminalvårdsstyrelsen, men det åligger nämnderna att göra besök vid anstalterna och skaffa sig kännedom om förhållandena.

Då det gäller kriminalvården i frihet har ledningsansvaret lagts på övervakningsnämnderna. Till deras uppgifter hör att hålla regelbundet återkommande överläggningar med skyddskonsulenten om de övervakningsfall som nämnden har hand om. I de fall övervakare inte har förordnats av domstol åligger det övervakningsnämnden eller, om kriminalvårdsnämnden beslutar om villkorlig frigivning, denna nämnd att förordna övervakare. Andra uppgifter som ankommer på övervakningsnämnden är entledigande av övervakare, överflyttning av övervakningen till annan nämnd, beslut om upphörande av övervakning samt förlängning och återupptagande av sådan. Nämnderna kan också meddela föreskrifter samt upphäva och ändra givna föreskrifter eller meddela nya sådana. Vid misskötsamhet kan nämnderna tillgripa vissa sanktioner. Det gäller här – förutom meddelande av föreskrifter – varning, förverkande av villkorligt medgiven frihet eller del därav samt framställning till åklagare om att denne skall föra talan vid domstol om undanröjande av skyddstillsyn. Om det är aktuellt att vidta åtgärd med anledning av misskötsamhet, kan övervakningsnämnd i avvaktan på vidare förordnande besluta att den dömde skall omhändertas. Slutligen handlägger övervakningsnämnden mindre ärenden såsom mottagande av nöjdförklaring, prövning av passtillstånd samt internationella frågor.

Övervakningsnämndernas arbetsformer och organisation har utretts i olika sammanhang. År 1975 avlämnade *övervakningsnämndutredningen* betänkandet *Kriminalvårdens nämnder*. Utredningen föreslog bl. a. att

frågor om villkorlig frigivning efter två tredjedelar av strafftiden alltid skulle prövas i första instans av lokal nämnd liksom frågor om halvtidsfrigivning för dem som dömts till fängelse för en tid understigande två år. Halvtidsfrigivning av dem som dömts till längre straff skulle emellertid prövas av central nämnd. Frågor rörande frigivningspermission och 34 §-vistelse skulle handhas av de organ som hade befogenhet att i första instans avgöra frågan om villkorlig frigivning.

Utredningen föreslog vidare att ledningsansvaret för frivården skulle övertas av andra kriminalvårdsorgan. Som motivering för detta anfördes att de lokala nämndernas uppgifter i detta hänseende kommit allt mer i skymundan genom den kraftiga utbyggnaden av skyddskonsulentorganisationen och att nämnderna saknade resurser att utöva en sådan ledningsfunktion. Det direkta ansvaret för övervakningen skulle enligt utredningen i stället läggas på skyddskonsulenterna och ledningen av frivården utövas av regioncheferna samt i sista hand av kriminalvårdsstyrelsen. De lokala nämndernas befattning med frivårdsärenden skulle alltså begränsas till att meddela beslut om olika slags åtgärder som enligt brottsbalkens bestämmelser kan vidtas mot frivårdsklientelet. Detta innebar att åtskilliga rutinärenden skulle överföras på skyddskonsulenten. Nämnderna skulle också befrias från insynsansvar i fråga om anstalterna.

Ungdomsfängelseutredningen föreslog år 1977 i sitt betänkande Tillsynsdom att ansvaret för kriminalvården formellt skulle åvila skyddskonsulenterna men att övervakningsnämnderna skulle finnas kvar och ha beslutanderätten i vissa för den dömda särskilt ingripande verkställighetsfrågor. Nämnden skulle också vara fullföljdsinstans i frågor som hade avgjorts av skyddskonsulenten.

Fängelsestraffkommittén har enligt särskilda tilläggsdirektiv haft att utgå från att övervakningsnämnderna skulle avskaffas. Kommittén har med denna utgångspunkt förordat att även kriminalvårdsnämnden avskaffas. Kommitténs nu aktuella förslag innebär att nämndernas uppgifter fördelas mellan organ inom kriminalvården och de allmänna domstolarna. Domstolarna skall sålunda besluta om åtgärder som innebär frihetsberövande, dvs. omhändertagande, förverkande av villkorligt medgiven frihet samt undanröjande av skyddstillsyn. Framställning till domstol om sådana åtgärder skall göras av skyddskonsulenten, vilket såvitt gäller undanröjande av skyddstillsyn även skulle innebära att skyddskonsulentorganisationen övertar en uppgift som nu faller på åklagarväsendet. Beslut om villkorlig frigivning skall fattas av regionchef eller styresman. Som framgår av det föregående (avsnitt 2.2) blir det här som regel fråga om beslut enligt obligatoriska regler som inte förutsätter någon prövning i det särskilda fallet.

Kommittéförslaget innebär vidare att skyddskonsulenterna skall överta ansvaret för ledningen av frivården. Detsamma gäller, med undantag av de ärenden som förs till allmän domstol, nämndernas beslutand rätt i frågor

rörande frivårdsklientelet. För att allmänheten skall tillförsäkras insyn i kriminalvården skall det finnas en lekmannanämnd inom varje kriminalvårdsregion (se närmare härom avsnitt 2.4.4).

Fängelsestraffkommitténs förslag i denna del har mött stark kritik från remissinstanserna. De argument som främst anförts mot att nämnderna avskaffas är att de fungerar väl och utgör en garanti för rättssäkerheten. Man uttalar från flera håll farhågor för att en överflyttning till de allmänna domstolarna av de domstolsliknande uppgifter som nu faller på nämnderna skulle medföra tidsutdräkt vid beslutsfattandet och dessutom belasta domstolarna i en utsträckning som i varje fall i storstäderna skulle förutsätta personalförstärkning. De flesta instanser ställer sig emellertid positiva till förslaget att överföra mera rutinbetonade uppgifter på skyddskonsulenterna.

Däremot möter utredningens förslag om att skyddskonsulenterna i viss utsträckning skulle komma att åläggas åklagaruppgifter massivt motstånd. Man har också framhållit värdet av att nämnderna har insyn i anstaltsförhållandena. De instanser som ställer sig positiva till nämndernas avskaffande stöder sig i stort sett på de i betänkandet framlagda synpunkterna.

Själv vill jag först konstatera att det — som också framhålls både i fängelsestraffkommitténs betänkande och i de flesta remissvaren — står klart att övervakningsnämnderna på det hela taget har fungerat väl och utvecklat smidiga, snabba och effektiva arbetsformer. Samtidigt synes enighet råda om att nämnderna i alltför hög grad belastas med rutinärenden liksom att nämndernas uppgift att leda frivårdsarbetet numera med hänsyn till deras organisation och frivårdens utveckling på de flesta håll har kommit att framstå som något av en formalitet.

När det gäller att bedöma om övervakningsnämnderna bör avskaffas eller om nuvarande ordning bör ändras på något annat sätt måste givetvis först övervägas hur de arbetsuppgifter som nämnderna f. n. har lämpligen bör handläggas i fortsättningen efter de materiella ändringar i fråga om påföljdssystemet som jag har föreslagit i det föregående.

Av remissvaren framgår att det råder delade meningar om huruvida tyngdpunkten i nämndernas verksamhet enligt nuvarande ordning kan sägas ligga på anstalts- eller på frivårdssidan. I likhet med kriminalvårdsstyrelsen anser jag själv att det — särskilt efter frivårdsförordningens tillkomst år 1977 — är på frivårdssidan som nämnderna har de allra viktigaste uppgifterna. Om det förslag till i princip obligatorisk halvtidsfrigivning för flertalet fängelsedömda som jag tidigare har anmält genomförs, kommer vidare under alla omständigheter antalet anstaltsärenden som kan bli aktuella för prövning av övervakningsnämnd att reduceras högst väsentligt. Jag kommer därför att först behandla övervakningsnämndernas verksamhet inom frivården.

Beträffande den principiella frågan om nämndernas ledning av kriminalvården i frihet ansåg, som jag tidigare har nämnt, redan övervaknings-

nämndutredningen år 1975 att nämndernas organisation inte lämpar sig för denna funktion. Därefter har antalet klienter i frivården ökat kraftigt. Fängelsestraffkommittén konstaterar att de som undergår kriminalvård i frihet numera är så många att nämnderna med sina begränsade resurser saknar praktiska möjligheter att bilda sig någon uppfattning om den enskildes behandling i varje särskilt fall och att i realiteten skyddskonsulenterna har fått ett självständigt ansvar för frivårdsverksamheten. Kommittén anser mot denna bakgrund att det är naturligt att även det formella ansvaret för frivårdens ledning överförs på skyddskonsulenten.

Redan av vad jag har anfört i avsnitt 2.3.4.2 framgår att jag ansluter mig till kommitténs uppfattning i denna del. Som tidigare angetts föreslår jag att det uttryckligen anges i brottsbalken att övervakningen och kriminalvården i frihet i övrigt skall bedrivas under ledning av en skyddskonsulent. Ledningsfunktionen på högre nivå kommer då att falla på kriminalvårdsstyrelsen och utövas i synnerhet genom dess regionchefer.

Vad därefter angår de särskilda arbetsuppgifter som f. n. åligger nämnderna gör jag följande bedömning.

Nämndernas befattning med vissa mera rutinbetonade uppgifter såsom förordnande och byte av övervakare samt överflyttande av övervakningen till annat distrikt framstår som regel som en ren formalitet. Något reellt inflytande över dessa ärenden har nämnden endast i sällsynta fall och dess befattning med ärendena framstår otvivelaktigt som en onödig omgång. De aktuella uppgifterna bör enligt min mening även formellt tillkomma skyddskonsulenten, som för närvarande i realiteten svarar för prövningen.

I avsnitt 2.3.5 har jag föreslagit att den nuvarande presumptionen för att en villkorligt frigiven skall stå under övervakning ersätts av en regel som medger en mera förutsättningslös prövning av behovet i det särskilda fallet. Uppgiften att bedöma huruvida den frigivne skall stå under övervakning utgör naturligtvis inte något rutinärende, men det synes mig ligga närmast till hands att även den uppgiften normalt ankommer på skyddskonsulenten, som ju har goda förutsättningar att bedöma denna fråga. Skyddskonsulenten bör dock i tveksamma fall kunna hänskjuta en sådan fråga till övervakningsnämndens avgörande och denna bör också självständigt kunna ta upp frågan till prövning.

De uppgifter som jag har angett nu kan alltså i normala fall med fördel anförtros åt andra organ än övervakningsnämnderna. Betydligt svårare blir bedömningen när det gäller de på nämnderna ankommande åtgärder som är av mera ingripande karaktär för den dömde, främst då omhändertagande med stöd av 26 kap. 22 § eller 28 kap. 11 § BrB, förverkande av villkorlig frigivning (26 kap. 19 § BrB) och ansökan om undanröjande av skyddstillsyn (28 kap. 8 § BrB), men även meddelande av särskild föreskrift (26 kap. 15 § och 28 kap. 6 § BrB) och varning (26 kap. 18 § och 28 kap. 7 § BrB). Fängelsestraffkommittén har föreslagit att omhändertagande och förverkande av villkorlig frigivning skall beslutas av domstol efter ansökan av

skyddskonsulenten, medan ansökan om undanröjande av skyddstillsyn och meddelande av föreskrifter och varning enligt förslaget skulle åligga skyddskonsulenten.

Vad först angår omhändertagande skulle det dock sannolikt som remissinstanserna har påpekat i många hänseenden vara opraktiskt att förlägga beslut om sådana ingripanden till allmän domstol. I sin nuvarande utformning får omhändertagandeinstitutet användas när nämnden överväger att vidta vissa angivna åtgärder, nämligen att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad, göra framställning om undanröjande av skyddstillsyn, förordna om övervakning eller meddela föreskrift eller varning. Ofta nog torde emellertid det egentliga syftet med omhändertagandet vara att genom omedelbart ingripande förhindra pågående missbruk eller annan asocial livsföring för att därigenom få tillfälle att planera för vård eller annan lämplig åtgärd beträffande den omhändertagne. En vanlig orsak till ett omhändertagande är i praktiken också att personen i fråga är försvunnen eller annars undandrar sig kontakt med övervakaren.

I avsnitt 2.3.4.9 har jag föreslagit att uttryckliga regler införs om möjlighet till omhändertagande i dessa i praktiken förhållandevis vanliga situationer. Det finns enligt vad erfarenheten visar i synnerhet inom skyddskonsulentdistrikten i de största kommunerna i allmänhet en del klienter, särskilt missbrukare, som under övervakningstiden blir omhändertagna ett flertal gånger. De är i regel väl kända av nämndens ledamöter, något som medför att handläggningen kan bli smidig och obyråkratisk. Inte sällan – t. ex. då klienten har försvunnit från ett behandlingshem och det är en uppenbar fara för återfall i missbruk – är beslutet brådskande och måste fattas av ordföranden ensam. Särskilt i storstadsdistrikt fattas sådana beslut ibland även efter arbetstidens slut och på helger. Även upphävande av omhändertagandebesluten kan vara brådskande. Detta gäller särskilt som omhändertagandebesluten många gånger inte behöver verkställas, eftersom den som avses med beslutet kommer till rätta eller den planerade åtgärden visar sig ändå kunna komma till stånd.

Det är enligt min mening högst tveksamt om ärenden av den typ som avses nu lämpligen bör handläggas av allmän domstol. De är till sin natur knappast judiciella ärenden i vanlig mening och risken är att den smidighet i handläggningen som förhållandena kräver då skulle gå förlorad. I synnerhet vid de största tingsrätterna skulle problem säkerligen uppkomma, bl. a. på grund av ärendeanhopningen vid dessa. I själva verket ser jag det som en så stor fördel att dessa ärenden kan handläggas av övervakningsnämnderna att jag anser redan detta utgöra ett mycket starkt skäl för att nämnderna bör behållas.

Ansökan om undanröjande av skyddstillsyn förekommer relativt sällan. Till en del beror säkerligen detta på att skyddskonsulenterna och nämnderna i stor utsträckning – inte sällan efter långvarigt motivationsarbete med ett eller flera omhändertaganden – lyckas komma tillrätta med före-

kommande problem genom mindre ingripande åtgärder, vanligtvis behandling mot missbruk. Möjligheten till undanröjande fungerar då som ett påtryckningsmedel som kan bidra till att motivera den dömde till samarbete. Detta är sannolikt särskilt verkningsfullt när det framförs av nämnden, som genom sin domstolsliknande sammansättning ofta kan få en större auktoritet i förhållande till klienterna än skyddskonsulenten, som ju handhar det egentliga behandlingsarbetet. Även om beslutsomgången i de fall då undanröjande av skyddstillsyn aktualiseras otvivelaktigt kan framstå som komplicerad, anser jag det från de angivna synpunkterna värdefullt att nuvarande ordning i huvudsak behålls. Motsvarande aspekter kan anläggas på förverkande av villkorlig frigivning på grund av misskötsamhet, ett institut som ju tillämpas mycket sparsamt och där nämnderna f. n. själva har befogenhet att fatta besluten.

I likhet med kriminalvårdsstyrelsen anser jag vidare helt allmänt att övervakningsnämndernas verksamhet är av stor betydelse för frivårdsarbetet. Genom sina ingripanden kan nämnderna ofta medverka till att fortsatt brottslig verksamhet förhindras och att sådana åtgärder kommer till stånd att frihetsberövande påföljder kan undvikas. Jag delar också kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att nämndernas möjlighet till agerande utan tidsutdräkt och den kännedom som de ofta har i frågorna om övervakningsklientelet är ägnade att ge ökad trovärdighet åt kriminalvården i frihet med åtföljande ökad benägenhet hos domstolarna att använda icke frihetsberövande påföljder. Dessutom erbjuder nämnderna en naturlig plattform för medborgerlig insyn i kriminalvården.

Till detta kommer som jag redan delvis har varit inne på att övervakningsnämndernas uppgifter såvitt avser de mera ingripande sanktionerna enligt min mening inte på ett lika ändamålsenligt sätt skulle kunna fullgöras vid de allmänna domstolarna. Jag delar också den av många remissinstanser framförda uppfattningen att det skulle kunna medföra nackdelar för frivårdsarbetet om skyddskonsulenter skulle åläggas att överta vissa av de uppgifter som i dag ankommer på åklagarväsendet. Med beaktande av det anförda har mina överväganden lett mig till den slutsatsen att det inte skulle vara välbetänt att avveckla övervakningsnämnderna. En annan sak är att flera skäl — däribland även statsfinansiella — talar för att nämnderna får en ändrad organisation. Redan på den vägen kan en inte obetydlig utgiftsminskning åstadkommas. Jag återkommer i det följande till den frågan.

Om man alltså utgår från att övervakningsnämnderna behålls, bör lämpligen sådana frivårdsfrågor där beslutet kan vara av repressiv karaktär eller annars av mera ingripande betydelse för den dömde läggas på nämnderna. Hit hör till en början som redan nämnts beslut om omhändertagande eller förverkande samt framställning om undanröjande av skyddstillsyn. Andra sådana ärenden är beslut om särskilda föreskrifter, upphävande av sådana och meddelande av nya föreskrifter (26 kap. 15 och 16 §§ och 28 kap. 6 §

BrB) och meddelande av varning samt beslut om att övervakningen skall förlängas utöver ett år eller att den skall återupptas (26 kap. 18 § och 28 kap. 7 § BrB). Detsamma gäller vissa frågor om passtillstånd och återkallelse av pass (19, 21 och 24 §§ passlagen).

Vad anstaltsvården beträffar har jag tidigare (avsnitt 2.2) förordat en ordning som innebär att villkorlig frigivning efter halva strafftiden blir obligatorisk för intagna som har dömts till fängelse på viss tid underliggande två år under förutsättning att verkställigheten pågått minst två månader. Att fastställa tidpunkten för frigivningen bör lämpligen i dessa fall ankomma på kriminalvårdsstyrelsen. Det kan ske redan i straffidsresolutionen. Övervakningsnämndernas uppgifter i dessa hänseenden kommer alltså att falla bort.

Det bör emellertid ankomma på övervakningsnämnden att för den kategori intagna som undergår fängelse på kortare tid än två år bestämma om placering utanför anstalt med stöd av 34 § KvaL. I fråga om sådana beslut enligt brottsbalken som i egentlig mening har rättsverkan gentemot den dömda bör nämnden även vara överinstans i förhållande till skyddskonsulenten. Nämnden bör vidare på dennes eller eget initiativ eller på begäran av den dömda kunna ta upp sådana ärenden av detta slag som normalt handläggs av skyddskonsulenten.

Enligt sin instruktion skall övervakningsnämnderna genom besök vid kriminalvårdsanstalterna skaffa sig kännedom om förhållandena och göra framställning till kriminalvårdsstyrelsen om eventuella missförhållanden. Detta är en viktig uppgift, och den bör enligt min mening fortfarande ankomma på nämnderna. Väsentligt är bl. a. att nämnderna i samband med sådana besök bildar sig en uppfattning om hur bestämmelserna om isole-ringsåtgärder tillämpas (jfr JuU 1980/81: 8 s. 16).

Till vissa ytterligare frågor om övervakningsnämndernas uppgifter får jag återkomma i specialmotiveringen.

2.4.2 Kriminalvårdsnämnden

Departementsförslaget: Kriminalvårdsnämnden bibehålls med uppgift att fatta beslut om villkorlig frigivning m.m. beträffande dem som har dömts till fängelse i två år eller mer samt att vara överprövningsinstans i förhållande till övervakningsnämnderna i ärenden som rör villkorligt frigivna.

Fängelsestraffkommitténs förslag: Kriminalvårdsnämnden avskaffas.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har direkt uttalat sig om kriminalvårdsnämnden. Dessa har emellertid som regel förordat att nämnden bibehålls med i huvudsak arbetsuppgifter av det slag som anges i departementsförslaget. (Se bilaga 3 avsnitt 4.2.)

Skäl för departementsförslaget: Kriminalvårdsnämndens arbetsuppgifter regleras främst genom brottsbalken och dess promulgationslag (16 §) jämte kungörelsen (1965: 625) om inskränkning i övervakningsnämnds be-

fogenhet att pröva fråga om villkorlig frigivning, lagen om kriminalvård i anstalt och instruktionen (1981: 234) för kriminalvårdsnämnden.

Nämnden består av fem ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden skall vara eller ha varit innehavare av domarämbete. I ärenden som angår kriminalvårdsnämndens administration är nämnden beslutför med ordförande och två andra ledamöter. I andra ärenden krävs för beslutförhet att nämnden är fulltalig. Ordföranden har i brådskande fall och i ärenden av mindre vikt befogenhet att besluta ensam på nämndens vägnar.

Kriminalvårdsnämnden prövar frågor om villkorlig frigivning beträffande dem som avtjänar fängelse i mer än ett år, liksom frågor om frigivningspermission och s. k. 34 §-vistelse beträffande denna kategori. I övrigt fungerar nämnden huvudsakligen som överprövningsinstans för övervakningsnämndernas beslut i frågor som rör fängelsedömda.

Fängelsestraffkommittén har som en konsekvens av sina förslag beträffande villkorlig frigivning och övervakningsnämnderna föreslagit att även kriminalvårdsnämnden avskaffas. De remissinstanser som har motsatt sig dessa förslag har som regel också uttalat sig för att kriminalvårdsnämnden behålls. I övrigt har endast ett fåtal instanser uttalat sig direkt om kriminalvårdsnämnden.

I avsnitt 2.2.5 har jag förordat ett avsteg från principen om halvtidsfrigivning med sikte på det klientel som undergår fängelse i två år eller mer för brottslighet som har riktat sig mot eller medfört påtaglig fara för liv eller hälsa.

Villkorlig frigivning skall enligt förslaget i dessa fall kunna ske först efter två tredjedelar av strafftiden, om påtaglig risk för fortsatt brottslighet av samma slag bedöms föreligga. För att en enhetlig tillämpning skall kunna åstadkommas är det av vikt att den prövning som här blir aktuell görs av en central, från kriminalvårdsmyndigheterna fristående nämnd med lekmanrepresentanter. Erfarenheterna från den nuvarande kriminalvårdsnämnden är goda och denna bör därför behållas och även i fortsättningen pröva ärenden om villkorlig frigivning av dem som dömts till långa straff. I samband med frigivningen bör nämnden som nu fastställa provotid och vid behov också kunna meddela särskilda föreskrifter. Bestämmelser om detta bör tas in i brottsbalken, vilket innebär att den provisoriska reglering som nu finns i balkens promulgationslag och den därtill hörande kungörelsen kan upphävas. Nämnden bör liksom hittills också pröva ärenden som avser frigivningspermission (33 § KvaL) och placering utanför anstalt med stöd av 34 § KvaL för den kategori som avses här. Skillnaden gentemot nuvarande ordning blir bl. a. att gränsen för nämndens prövning förskjuts från att avse dem som är dömda till fängelse i mer än ett år till att avse dem som har dömts till fängelse i två år eller mer, något som är ägnat att medföra en betydande minskning av nämndens arbetsbörda.

Slutligen bör kriminalvårdsnämnden liksom hittills vara överprövningsinstans med avseende på beslut som övervakningsnämnd har meddelat beträffande villkorligt frigivna (37 kap. 7 § BrB).

2.4.3 Nämndernas verksamhetsområden och sammansättning samt huvudmannaskap. Frågan om medborgerligt inflytande

Departementsförslaget: Antalet nämnder minskas ungefärligen med hälften. Deras verksamhetsområden anpassas i huvudsak till landstingsindelningen. I storstäderna och vid behov i övrigt inrättas avdelningar. Nämnderna består av ordförande, vice ordförande och ytterligare minst tre ledamöter. Ordförande och vice ordförande, som båda skall vara lagfarna och ha erfarenhet som domare, utses av regeringen. Övriga ledamöter och ersättare utses genom val som förrättas av landsting eller kommunfullmäktige. Kriminalvårdsnämndens sammansättning lämnas oförändrad. Kriminalvårdsstyrelsen blir huvudman för nämnderna.

Fängelsestraffkommitténs förslag: Kommittén har med sin utgångspunkt att nämnderna bör avskaffas ej berört dessa frågor.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser har haft synpunkter på nämndernas organisation. Dit hör kriminalvårdsstyrelsen. Såväl de förslag som kriminalvårdsstyrelsen har fört fram som de synpunkter som har angetts från andra håll överensstämmer i huvudsak med departementsförslaget. (Se bilaga 3 avsnitt 4.4.)

Skäl för departementsförslaget: Av vad jag tidigare har anfört framgår att övervakningsnämndernas arbetsuppgifter kommer att minska väsentligt dels genom att de befrias från mera rutinbetonade uppgifter och dels genom att prövningen av frågor om villkorlig frigivning i de allra flesta fall kommer att ankomma på andra organ. Kriminalvårdsstyrelsen och kriminalvårdsnämnden har ansett att antalet nämnder, f. n. 49, torde kunna minskas med hälften. Även jag anser detta vara en rimlig bedömning. Det ankommer på regeringen att meddela bestämmelser om nämndernas verksamhetsområden, och det är min avsikt att senare anmäla denna fråga, om riksdagen godtar föreliggande förslag. Jag vill emellertid förutskicka att en omorganisation som jag ser det bör innebära att antalet nämnder bestäms till 24 och att deras verksamhetsområden i huvudsak följer landstingsindelningen. I storstadslänen liksom i övrigt där det visar sig erforderligt bör nämnderna kunna arbeta på avdelningar. Även antalet avdelningar bör i princip kunna nedbringas med ungefärligen hälften i förhållande till nuvarande organisation.

Nämnderna bör som nu bestå av fem ledamöter. I likhet med vad övervakningsnämndutredningen föreslog anser jag emellertid att den nuvarande ordningen med ordförande och särskild ersättare för denne bör ersättas av ett system där ordförande och vice ordförande ingår som ledamöter i nämnden. Detta innebär att såväl ordföranden som vice ordföranden kan delta i arbetet samtidigt. Redan f. n. har ju ordföranden och hans ersättare regelmässigt ett nära samarbete, men de är enligt nuvarande ordning förhindrade att delta i samma beslut. Denna olägenhet undanröjs genom den föreslagna ordningen. Såväl ordföranden som vice ordföranden bör vara jurister med erfarenhet av domartjänstgöring och utses av rege-

ringen. Liksom hittills bör tillfällig ordförande kunna förordnas om både ordföranden och vice ordföranden har förfall. Beträffande sådan ordförande bör gälla samma krav som för ordinarie ordförande. Av praktiska skäl bör tillfällig ordförande förordnas av kriminalvårdsstyrelsen, som enligt vad jag skall återkomma till bör vara huvudman för nämnderna, och inte som nu av hovrätten.

Nuvarande ordning innebär att övriga ledamöter utses av länsstyrelsen. Enligt uttrycklig föreskrift i lagen skall de ha erfarenhet av "ungdomsvård eller arbetsförmedling eller eljest av allmänna värv". Det är utan tvekan så – som flera övervakningsnämnder anfört i sina remissvar – att dessa nämndledamöter ofta har varit mycket engagerade i verksamheten och genom personliga insatser kunnat medverka till lämpliga åtgärder för klienterna. Genom sina befattningar i arbetslivet har de också många gånger haft kännedom om klienterna.

Vad jag har föreslagit beträffande övervakningsnämndernas uppgifter innebär emellertid att nämndernas verksamhet begränsas till mera domstolsliknande funktioner. Redan övervakningsnämndutredningen, vars förslag beträffande nämndernas arbetsuppgifter i detta hänseende huvudsakligen överensstämmer med vad jag här har förordat, framhöll att det med en sådan ordning var naturligt att nämndernas sammansättning utformades efter förebild av vad som gäller för tingsrätterna och att lekmannaledamöterna borde utses genom val. Liknande tankegångar har framförts i flera av de nu aktuella remissvaren: Sålunda anser såväl kriminalvårdsstyrelsen och kriminalvårdsnämnden som LO att lekmannanämnderna bör vara politiskt valda. Själv finner jag det mycket väsentligt att man här tar tillvara möjligheten att åstadkomma ett politiskt förankrat medborgerligt inflytande i kriminalvårdens verksamhet.

Enligt min mening bör de tre ledamöter som förutom ordföranden och vice ordföranden skall ingå i nämnden utses genom val. En vid remissbehandling av övervakningsnämndutredningens betänkande från några håll framförd invändning att man då skulle förlora den sakkunskap som f. n. tillförs nämnderna genom de nuvarande ledamöterna synes inte bärande. Dels kan man utgå från att även rent politiskt valda lekmän företrädesvis kommer att vara personer med kunskap och engagemang i sociala frågor, dels är det ju på skyddskonsulentorganisationen som ansvaret vilar att hålla kontakt med olika myndigheter och organ vilkas verksamhet berör frivårdsklientelet.

För valbarhet bör gälla i huvudsak samma regler som för nämndemän. Valbar bör sålunda den vara som är myndig svensk medborgare och kyrkobokförd inom nämndens verksamhetsområde och som inte har fyllt eller under mandatperioden fyller 70 år. Lagfaren domare, åklagare, polisman eller advokat eller den som annars har till yrke att föra andras talan inför rätta bör inte få väljas till ledamot eller suppleant. Vid val till nämndeman gäller att den som är befattningshavare vid domstol inte får utses.

Detta bör inte gälla vid val till ledamöter av övervakningsnämnd; i stället bör föreskrivas att kriminalvårdstjänstemän inte får väljas till sådana ledamöter.

Val av ledamöter och suppleanter bör förrättas av kommunfullmäktige, om nämndens verksamhetsområde omfattar endast en kommun, och annars av landstinget. Om det inom nämndens verksamhetsområde även finns en kommun som inte ingår i landstingskommun, bör valet förrättas av landstinget och kommunfullmäktige med den fördelning dem emellan som länsstyrelsen fastställer efter befolkningstalen. Man får därmed samma principer för valet som riksdagen har ställt sig bakom när det gäller val till polisstyrelser (se prop. 1980/81: 13 s. 63–66). Mandatperioden bör anpassas till vad som gäller för politiska val i allmänhet och alltså utgöra tre år. Jag återkommer till den närmare regleringen i specialmotiveringen.

Kriminalvårdsnämndens sammansättning bör vara oförändrad, vilket innebär att nämnden består av ordförande och ytterligare fyra ledamöter jämte ersättare. Liksom hittills bör de utses av regeringen.

Enligt nuvarande organisation är nämnderna direkt underställda regeringen. Administrativa bestämmelser om nämndverksamheten finns i de särskilda instruktionerna. I organisatoriskt hänseende har nämnderna dock en viss anknytning till kriminalvårdsverket. Sålunda tillhandahåller kriminalvårdsstyrelsen lokaler och kanslipersonal. Kriminalvårdsverket ombesörjer också utbetalning av arvoden till nämndernas ledamöter.

Övervakningsnämndutredningen fann att avsaknaden av en central förvaltningsmyndighet i åtskilliga hänseenden varit till nackdel för nämndernas verksamhet. Ett bärande skäl för att underställa nämnderna en central förvaltningsmyndighet skulle enligt utredningen vara att myndigheten då kunde tillhandahålla information och vidta andra åtgärder av administrativ karaktär för att eliminera de olikheter i tillämpningen som kunde finnas nämnderna emellan. Med hänsyn till den anknytning nämnderna redan har till kriminalvårdsverket föreslog utredningen att kriminalvårdsstyrelsen skulle vara chefsmyndighet för nämnderna och i denna egenskap ha det högsta inseedet över verksamheten.

Frågan om huvudmannaskap för nämnderna har vid remissbehandlingen berörts av kriminalvårdsstyrelsen. Styrelsen har föreslagit att huvudmannskapet skall ligga på domstolsverket.

I likhet med övervakningsnämndutredningen och kriminalvårdsstyrelsen finner jag det angeläget att nämnderna får en central förvaltningsmyndighet som huvudman. Behovet av information och samordning är redan nu stort och kommer snarast att öka, inte minst med tanke på att den utveckling inom straffrättens och kriminalpolitikens områden som nu pågår kan komma att leda till åtskilliga lagändringar och kriminalpolitiska reformer inom de närmaste åren. Även viss administrativ rationalisering har från olika håll efterlysts för nämndernas del.

Med hänsyn till det nära samarbete nämnderna har och alltjämt kommer

att ha med anstaltsledning och skyddskonsulent och till den gemensamma administration med kriminalvårdsverket som redan nu förekommer i vissa hänseenden finner jag det naturligt att kriminalvårdsstyrelsen blir huvudman för nämnderna. Som övervakningsnämndutredningen har påpekat innebär detta att den centrala ledningen och samordningen blir begränsad till handläggningen av administrativa frågor. Nämnderna kommer givetvis – liksom domstolarna i förhållande till domstolsverket – att förbli helt självständiga i sin handläggning av enskilda ärenden inom ramen för sin verksamhet (jfr 11 kap. 7 § regeringsformen).

Jag föreslår alltså att såväl övervakningsnämnderna som kriminalvårdsnämnden får kriminalvårdsstyrelsen som central förvaltningsmyndighet. Jag räknar med att styrelsen inte behöver några särskilda resurser för detta ändamål.

2.4.4 Behövs ytterligare lekmannaorgan?

Departementsförslaget: Några ytterligare lekmannaorgan utöver övervaknings- och kriminalvårdsnämnderna bör f. n. inte inrättas.

Fängelsestraffkommitténs förslag: Förtroendemannanämnder bestående av uteslutande lekmän inrättas för varje kriminalvårdsregion med uppgift att svara för samhällets insyn i verksamheten. Ledamöterna bör vara sex till antalet och utses genom val av landsting eller, i vissa fall, kommunfullmäktige.

Remissinstanserna ställer sig genomgående negativa till utredningens förslag, huvudsakligen med hänvisning till att de nya nämnderna inte skulle få några meningsfulla uppgifter. (Se bilaga 3 avsnitt 4.3.)

Skäl för departementsförslaget: Frågan om ökat medborgerligt inflytande inom kriminalvården har diskuterats ingående under senare år. F. n. förekommer lekmanamedverkan i kriminalvårdsstyrelsens styrelse. Vidare finns en betydelsefull lekmannainsyn genom de ca 9000 lekmän som är förordnade som övervakare. Vad gäller övervakningsnämnderna, vars uppgifter jag nyss har redogjort för, kan visserligen dessas icke lagfarna ledamöter knappast sägas representera ett förtroendeinflytande i egentlig mening med hänsyn till de regler som f. n. gäller om deras utseende och kvalifikationsvillkor. Vissa ytterligare former för lekmanamedverkan finns emellertid inom anstaltsorganisationens samrådsorgan, nämligen nämnden för arbetsmarknads- och fackliga frågor (NAFF), nämnden för idrotts-, bildnings- och besöksverksamhet (NIB) och nämnden för andlig vård (NAV). Dessa nämnder har inga beslutsfunktioner utan fungerar som rådgivande och förslagsställande organ i förhållande till anstaltsledningen. De har dock en viss insyn i anstaltsverksamheten.

Förutom av de förut nämnda utredningarna har frågan om medborgerligt inflytande diskuterats bl. a. av frivårdens storstadsutredning i betänkandet (Ds Ju 1976: 9) Frivård i storstad. Frågan har också tagits upp i betänkandet (SOU 1977: 76) Personalen vid kriminalvårdens anstalter, där den s. k.

Alexandersonska utredningen föreslog att styrelser med lekmanneledamöter skulle inrättas som ledningsorgan vid anstalterna och kriminalvårdsregionerna. Denna fråga har ytterligare övervägts av fängelsestraffkommittén, som emellertid har kommit till slutsatsen att förtroendemannastyrelser av denna karaktär inte kan tillförsäkras ett tillräckligt arbetsunderlag utan genomgripande förändringar i den nuvarande kriminalvårdsorganisationen. För detta skulle krävas långtgående decentraliseringsåtgärder, som i sin tur förutsätter en grundläggande översyn och som dessutom torde vara förenade med åtskilliga kostnader. Lekmännens medverkan skulle, menar fängelsestraffkommittén, inom nuvarande organisation i realiteten inskränka sig till insyn i verksamheten. En organisation som också formellt inriktas enbart på insyn skulle därför på ett ärligare sätt spegla de faktiska förhållandena. Då insyn enligt fängelsestraffkommitténs synsätt dessutom är det väsentligaste ändamålet med lekmannamedverkan inom kriminalvården har kommittén föreslagit att regionala lekmannanämnder inrättas med uteslutande uppgift att svara för insyn i anstalts- och frivården. Uppgiften skulle fullgöras genom besök på varje myndighet inom nämndens område minst en gång om året.

En så gott som enhällig remissopinion, omfattande även majoriteten av de remissinstanser som är positiva till tanken att avskaffa övervaknings- och kriminalvårdsnämnderna, har avstyrkt fängelsestraffkommitténs förslag. Den huvudsakliga motiveringen är att de föreslagna nya nämnderna inte skulle få några meningsfulla arbetsuppgifter.

Jag delar givetvis fängelsestraffkommitténs uppfattning om vikten av en medborgerlig insyn i kriminalvårdens verksamhet. Behovet av en sådan insyn blir tillgodosett, om övervakningsnämndernas sammansättning nu enligt mitt förslag ändras så att politiskt valda förtroendemän kommer att ingå i nämnderna. Som en särskild fördel ser jag att nämndernas beslutsfunktioner även ger ett underlag för en löpande verksamhet. Härtill kommer den insyn som utövas av kriminalvårdsstyrelsens styrelse, lekmanövervakare och de nämnder, NAFF, NIB och NAV, som fungerar inom vissa speciella områden. Något behov av en ny nämnd med den sammansättning och de funktioner som föreslagits i fängelsestraffkommitténs betänkande finns därför enligt min mening inte f. n. Jag vill emellertid i sammanhanget understryka att det som jag ser det är viktigt att en decentralisering inom kriminalvårdsverket sker i all den utsträckning det är möjligt och lämpligt. Vissa åtgärder av detta slag har redan genomförts, bl. a. på grundval av betänkandet (Ds Ju 1979: 9) Kriminalvårdsstyrelsens organisation, och ytterligare överväganden i denna riktning pågår. Frågan om styrelser på regional och lokal nivå inom kriminalvården kan därför komma att tas upp på nytt.

2.5 Ikraftträdande m. m.

De ändringar i brottsbalken som här har förordats bör träda i kraft den 1 juli 1983. Beträffande frågan om övergångsbestämmelser får jag hänvisa till specialmotiveringen.

De föreslagna ändringarna i brottsbalken föranleder ändringar i en del andra författningar, främst med hänsyn till de utvidgade lednings- och beslutsbefogenheter som avses tillkomma skyddskonsulenter. I de bestämmelser i lag som här är aktuella rör det sig dock huvudsakligen om rena konsekvensändringar, som inte kräver någon närmare motivering och beträffande vilka det får anses uppenbart att lagrådets hörande skulle sakna betydelse. En remiss till lagrådet i ämnet synes därför böra begränsas till de ändringar som behöver göras i – förutom brottsbalken – lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken, lagen (1974: 202) om beräkning av strafftid m. m., lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt samt lagen (1963: 197) om allmänt kriminalregister. Det är min avsikt att ta upp övriga lagändringar i samband med att jag efter lagrådets hörande anmäler frågan om proposition till riksdagen.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1974: 202) om beräkning av strafftid m. m.,
4. lag om ändring i lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt,
5. lag om ändring i lagen (1963: 197) om allmänt kriminalregister.

Förslagen bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

26 kap. 6 §

Denna bestämmelse behandlas i den allmänna motiveringen under avsnitt 2.2.4 och 2.2.6.

Första stycket

Enligt stycket blir den nya huvudregeln för villkorlig frigivning att sådan frigivning skall ske när halva tiden har avtjänats. Denna regel har dock två undantag, av vilka det ena behandlas i andra stycket och det andra, som avser den situationen att påtaglig risk för återfall i särskilt farlig brottslighet föreligger, behandlas i 7 §.

Liksom f. n. föreskrivs vidare att frigivning inte får ske förrän verkställigheten har pågått minst två månader liksom att villkorlig frigivning inte heller får ske från fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § eller från ett förvandlingsstraff för böter.

Andra stycket

Stycket ger möjlighet att senarelägga villkorlig frigivning, om den dömden begär det. Ett skäl för en intagen att göra detta kan vara att han önskar att det straff som han undergår skall sammanläggas med ett nytt fängelsestraff som kan väntas bli verkställbart kort efter det att villkorlig frigivning skulle ha ägt rum. Självfallet avses emellertid inte den dömden ha någon ovillkorlig rätt att få frigivningen uppskjuten. Regelmässigt bör t. ex. inte frigivningen få uppskjutas, om skälet är att den dömden önskar fördröja verkställighet av ett utvisningsbeslut.

26 kap. 7 §

Paragrafen, som behandlas under avsnitt 2.2.5 i den allmänna motiveringen, tar sikte på fall när någon har dömts till fängelse i lägst två år för särskilt allvarlig brottslighet som har riktats emot eller medfört fara för liv eller hälsa. Exempel på sådana brott är mord, dråp, våldtäkt, vissa former av grovt rån, grov misshandel och mordbrand samt terroristdåd av olika slag. Även grov narkotikabrottslighet hör givetvis hit.

Regleringen i *första stycket* överensstämmer i allt väsentligt med den ordning som f. n. tillämpas i praktiken och som närmare har beskrivits i prop. 1980/81: 76 s. 59–61. Avsikten är att det beträffande alla intagna som har dömts till fängelse i lägst två år skall göras en särskild prövning innan halva tiden har avtjänats av huruvida den dömdes brottslighet kan anses hänförlig till sådan farlig kriminalitet som nyss har angetts och om i så fall påtaglig risk kan anses föreligga för att den dömden efter frigivningen fortsätter brottslighet av samma slag. Bedöms så vara fallet, får den dömden inte friges villkorligt förrän två tredjedelar av strafftiden har avtjänats, såvida ej återfallsrisken vid senare prövning inte längre anses påtaglig. Vid bedömningen av frågan om villkorlig frigivning sedan två tredjedelar av tiden avtjänats skall förutom återfallsrisken beaktas verkningarna av fortsatt frihetsförlust för den dömden och förutsättningarna för hans anpassning i samhället med hänsyn till de förhållanden i vilka han skulle komma att försättas efter frigivningen. Det har förutsatts att villkorlig frigivning som regel äger rum på tvåtredjedelsdagen eller, beroende på omständigheterna, att den intagne då åtminstone erhåller frigivningspermission. Den senare lösningen bör liksom nu väljas, om den dömdes frigivningsförhållanden inte är tillfredsställande ordnade på tvåtredjedelsdagen.

Vid tillämpningen bör hållas i minnet att det från de intagnas sida upplevs närmast som en rättighet att få lämna anstalten i vart fall på tvåtredjedelsdagen. Någon sådan rättighet föreligger givetvis inte, men det

är uppenbart att särskilt starka skäl måste föreligga för att hålla kvar en intagen i anstalt även efter tvåtredjedelstidens utgång.

Bedömningen av om påtaglig risk för återfall i samma sorts farliga brottslighet som tidigare skall anses föreligga får som påpekats i tidigare förarbeten (prop. 1980/81: 76 s. 60) ske på grundval av dels arten av den aktuella brottsligheten, dels sådana omständigheter som uttalad aggressivitet gentemot personal eller medintagen under anstaltstiden, brott under permissioner samt eventuellt uttalande av läkare. Ett annat typfall som har särskild betydelse vid våldsbrottslighet representeras av den kategori som kan hänföras till vad man brukar kalla farliga alkoholister. Både vid våldsbrottslighet och vid narkotikakriminalitet synes man också böra fästa avseende vid att det aktuella brottet eventuellt har utgjort återfall i farlig brottslighet. Vid narkotikabrottslighet bör naturligtvis vidare beaktas om det rör sig om en person som har intagit en ledande ställning i en särskild organisation för brottsligheten eller annars under längre tid har bedrivit sådan brottslighet som affärsverksamhet och uppenbart har inrättat sitt liv med tanke på fortsatt narkotikahantering i vinningssyfte. Om den dömde står under åtal för eller annars är övertygad om narkotikalangning efter domen, bör även detta inverka på prövningen.

Å andra sidan bör framhållas att det här gäller beslut om fortsatt frihetsberövande av ingripande betydelse för den dömde och att det därför måste fordras att de omständigheter som föreligger i det särskilda fallet verkligen är sådana att man kan tala om en "påtaglig" risk för återfall i brottslighet av aktuellt slag. Har den dömde kommit in i ordinarie permissionsgång eller överförts till öppen anstalt och saknas uppgifter om permissionsmissbruk eller misskötsamhet under anstaltsvistelsen, torde det som regel inte finnas skäl att anse att återfallsrisken är påtaglig. Motsvarande aspekter kan anläggas på fall där den dömde har fått s.k. frigång eller särskild placering enligt 34 § lagen om kriminalvård i anstalt.

I *andra stycket* anges för tydlighetens skull till en början att första stycket gäller även om domen avser också annan brottslighet än som avses i stycket. Har någon dömts till ett gemensamt fängelsestraff för t. ex. grovt narkotikabrott och stöld och bedöms påtaglig risk föreligga för återfall i grov narkotikabrottslighet får han inte friges villkorligt förrän han har avtjänat två tredjedelar av den sammanlagda strafftid som har bestämts i domen. Sker däremot samtidig verkställighet för ett fängelsestraff som avses i första stycket och ett annat fängelsestraff, skall 6 § tillämpas med avseende på sistnämnda straff. Den som exempelvis genom två skilda domar har ådömts fängelse i tre år för grovt narkotikabrott och fängelse i ett år för stöld kan sålunda, när risk för återfall i grov narkotikabrottslighet bedöms föreligga, bli villkorligt frigiven tidigast efter $(2/3 \times 3 \text{ år} + 1/2 \times 1 \text{ år} =)$ två år sex månader, om domarna verkställs samtidigt. Detta torde överensstämma med kriminalvårdsnämndens nuvarande praxis.

26 kap. 9 §

Som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.4, 2.2.5 och 2.4) är avsikten att övervakningsnämnderna skall befrias från uppgiften att besluta om villkorlig frigivning. För dem som har dömts till fängelse i två år eller på längre tid skall emellertid enligt förslaget frågor om villkorlig frigivning prövas av kriminalvårdsnämnden. Det gäller alltså här fall där en tillämpning av 7 § kan aktualiseras. Som förut har sagts behålls för det klientel som här avses i huvudsak nuvarande ordning. Genom att gränsen sätts vid två år begränsas dock kriminalvårdsnämndens verksamhetsområde i förhållande till vad som gäller f. n. Enligt den med stöd av 16 § lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken utfärdade kungörelsen (SFS 1965: 625) är gränsen f. n. ett år. Den skillnaden gentemot nuvarande ordning föreligger vidare att den nuvarande regeln tar sikte på det straff som den dömda undergår, medan förslaget tar sin utgångspunkt i den strafftid som har ådömts av domstolen. Föreligger samtidigt till verkställighet två straff som var för sig understiger men tillsammans uppgår till två år eller mer, skall alltså kriminalvårdsnämnden inte pröva frågan om villkorlig frigivning. Detsamma gäller i fråga om den som efter förverkande av villkorligt medgiven frihet från ett straff på två år eller däröver tas in i anstalt för verkställighet av en straffåterstod som understiger två år. Den här angivna ordningen har valts för att onödigt belastning på kriminalvårdsnämnden skall undvikas.

Om ett av två fängelsestraff som samtidigt förekommer till verkställighet är på lägst två år prövas dock frågan om villkorlig frigivning från den sammanlagda strafftiden av kriminalvårdsnämnden oavsett längden på det andra straffet. Detta har för tydlighetens skull uttryckligen angetts i lagtexten.

I övriga fall bestäms enligt förslaget tidpunkten för villkorlig frigivning av kriminalvårdsstyrelsen eller tjänsteman som styrelsen bestämmer. Avsikten är att tidpunkten skall anges i den s. k. strafftidsresolution som styrelsen utfärdar (se avsnitt 4.3).

Slutligen föreskrivs i andra stycket att beslut om villkorlig frigivning som inte har gått i verkställighet kan ändras, om den dömda begär att frigivningen skall uppskjutas. Beträffande beslutsordningen gäller vad som föreskrivs i första stycket.

Ett beslut om villkorlig frigivning kan också ändras om det påkallas av ändrade förhållanden. Fråga kan t. ex. vara om att en ny dom skall befordras till verkställighet.

26 kap. 10 §

F. n. gäller enligt paragrafen, som behandlas under avsnitt 2.3.5 i den allmänna motiveringen, att det i beslut om villkorlig frigivning skall fastställas en prövotid om minst ett och högst tre år eller, om den tid som vid frigivningen återstår av straffet överstiger tre år, högst fem år. Enligt den

nya lydelsen blir prövotiden alltid ett år i de fall då tidpunkten för villkorlig frigivning fastställs genom beslut av kriminalvårdsstyrelsen. När villkorlig frigivning sker genom beslut av kriminalvårdsnämnden kan däremot fastställas en längre tid, högst tre år, beroende på den frigivnes personliga förhållanden, strafftiden och omständigheterna i övrigt.

26 kap. 11 §

F.n. är huvudregeln enligt denna paragraf, som behandlas under avsnitt 2.3.5 i den allmänna motiveringen, att den frigivne skall stå under övervakning. Enligt förslaget skall förordnande om övervakning meddelas endast i de fall då det finns anledning att anta att ett behov av övervakning föreligger. Frågan om ett sådant behov föreligger skall bedömas utifrån såväl övervakningens hjälp- och stödfunktion som dess kontrollfunktion. Till grund för bedömningen av behovet av hjälp och stöd ligger de förhållanden som väntar den intagne efter frigivningen. Kan det antas att han kommer att leva under oordnade förhållanden på ett sätt som gör att risken för ny kriminalitet är stor, talar naturligtvis detta för att övervakning sätts in. Därvid får bl.a. uppmärksammas den intagnes eventuella missbruk av alkohol eller narkotika liksom om han vanligtvis umgås i kretsar där erfarenhetsmässigt risken för återfall i brottslighet är stor. Om den intagne själv önskar ha en övervakare, bör naturligtvis detta beaktas vid prövningen.

I allmänhet är det också naturligt att längden av fängelsestraffet beaktas när man överväger om den dömda skall ställas under övervakning eller inte. Anledning att underlåta ett förordnande om övervakning synes i linje med vad kriminalvårdsstyrelsen har anfört vid remissbehandlingen som regel finnas vid villkorlig frigivning från fängelse i sex månader eller kortare tid.

Bedömningen av om den frigivne skall ställas under övervakning eller inte ankommer på skyddskonsulenten. Meddelar denne förordnande om övervakning, skall övervakningen pågå tills ett år av prövotiden har förflutit, räknat från prövotidens början. Detta gäller även när förordnande om övervakning inte meddelas i samband med frigivningen utan först någon tid därefter. Efter ettårstidens utgång upphör övervakningen i princip automatiskt, men tiden kan förlängas genom beslut enligt 18 §. Av 37 kap. 7 § framgår att även övervakningsnämnden kan besluta att den som har blivit villkorligt frigiven skall ställas under övervakning.

26 kap. 12 §

I denna paragraf, som behandlas i avsnitt 2.3.4.2 i den allmänna motiveringen, anges f.n. att övervakningen "handhaves" av övervakningsnämnd. Här i anses ligga att övervakningsnämnderna – vid sidan av sin befogenhet att ingripa med olika åtgärder mot frivårdsklientelet – har en allmän uppgift att leda frivården. I denna ledningsfunktion ligger ett ansvar

för att övervakningen sker på ett ändamålsenligt sätt liksom en befogenhet att ge skyddskonsulenterna anvisningar och direktiv för frivårdsarbetet.

Förslaget innebär att övervakningen – liksom kriminalvården i frihet i övrigt – ställs direkt under skyddskonsulentens ledningsansvar. Övervakningsnämndernas ledningsfunktion avses sålunda upphöra. Den ledning av frivårdsarbetet på nivån över skyddskonsulenten som givetvis behövs även i fortsättningen ankommer på kriminalvårdsverket, närmast genom regioncheferna. I paragrafen anges vidare att skyddskonsulenten förordnar övervakare.

Enligt andra meningen kan skyddskonsulenten förordna en eller flera personer att biträda vid övervakningen. Ett sådant förordnande kan vara motiverat exempelvis med hänsyn till klientens bostads- eller arbetsförhållanden. Det kan också bli aktuellt beträffande särskilt krävande klienter. Att fler än ett biträde förordnas bör dock givetvis höra till undantagen.

Systemet med övervakarbiträde öppnar möjlighet till alternativa tillsynsformer, som innebär ett visst bistånd med tillsyn av den dömde utan övertagande av hela det ansvar som ett övervakningsuppdrag innebär. Därigenom ökas möjligheterna att få varje övervakning individuellt utformad efter den dömdes särskilda situation.

Det torde vara förhållandevis ovanligt att skyddskonsulenten själv är övervakare. Med hänsyn härtill har paragrafen ändrats redaktionellt.

26 kap. 13 §

Den allmänna motiveringen till denna bestämmelse återfinns i avsnitt 2.3.4.7 och 2.3.5. I första meningen har gjorts en redaktionell ändring med hänsyn till att den nuvarande presumptionen för att den som är villkorligt frigiven skall stå under övervakning har tagits bort. Vidare har i meningen tillagts att den frigivne skall, om han står under övervakning, hålla övervakaren underrättad inte bara om sin bostad och arbetsanställning utan också om andra förhållanden av betydelse för övervakningen. Med hänsyn till det förstärkta inflytandet över övervakningen från skyddskonsulenten och vederbörande handläggare på skyddskonsulentexpeditionen som förutsätts har angetts att klienten i den mån det har bestämts dessutom kan åläggas upplysningsplikt gentemot konsulenten eller annan person.

26 kap. 14 §

Bakgrunden till det nya *andra stycket* behandlas i avsnitt 2.3.1. Första meningen avses reglera frivårdens arbetsuppgifter och ansvarsområde. För den som står under övervakning skall skyddskonsulenten genom tillsyn av den dömde och genom förmedling av stöd och hjälp verka för att han inte återfaller i brott och för att hans anpassning i samhället även i övrigt främjas. Tillsynen omfattar inte bara själva övervakningen av klienten utan också de formella åtgärder som står till frivårdens förfogande för att få klienten att följa de regler som gäller för honom. I enlighet med den

s. k. normaliseringsprincipen skall kriminalvårdens klienter få del av samma serviceutbud som är avsett för andra medborgare, och frivårdens uppgift blir då att förmedla det stöd och den hjälp som den dömda har rätt till. Det yttersta ansvaret för klientens sociala situation vilar alltså inte på frivården. Den service som frivården skall förmedla till klienten är den som kan erhållas från samhället och från klientens omgivning. Dessutom skall naturligtvis frivården i all möjlig mån bistå klienten med personliga insatser. Syftet med alla frivårdens åtgärder skall vara att motverka att klienten återfaller i brott och verka för hans rehabilitering.

I andra meningen av stycket anges att skyddskonsulenten skall fortlöpande hålla sig underrättad om den dömdes livsföring och om hans förhållanden i övrigt. Enligt fängelsestraffkommitténs förslag skulle detta gälla även för det fall att den dömda inte står under övervakning. Att ställa upp ett generellt krav av detta slag i lagen får dock anses vara orealistiskt. Någon regel av denna innebörd har alltså inte tagits upp i departementsförslaget. Skyddskonsulenten har givetvis ändå ett visst ansvar även för de frivårdsklienter som inte står under övervakning, så länge prøvotiden varar. Detta kan aktualiseras exempelvis för det fallet att en särskild föreskrift står kvar fastän övervakningen har upphört.

I syfte att skyddskonsulentens arbete med och kontroll av de frivårdsklienter skall underlättas har i ett nytt *tredje stycke* föreskrivits en skyldighet för den frivårdsklienten att på kallelse inställa sig hos konsulenten. Denna skyldighet gäller även för fall då den dömda inte står under övervakning.

26 kap. 15 §

Den allmänna motiveringen till denna bestämmelse återfinns i avsnitten 2.3.4.8 och 2.3.5.

I *första stycket* har möjligheten enligt punkt 2 att meddela föreskrifter angående utbildning eller arbetsanställning kompletterats på det sättet att en föreskrift av aktuellt slag också skall kunna meddelas i fråga om annan förvärvsverksamhet än arbetsanställning. Kompletteringen tar alltså sikte på egna företagare och andra som inte täcks av begreppet "arbetsanställning". Till ett nytt *tredje stycke* har överförts den f. n. endast på skyddstillståndsdömda tillämpliga bestämmelsen om kontaktföreskrift i nuvarande 28 kap. 6 a §. Denna bestämmelse är, till skillnad från vad som gäller om övriga särskilda föreskrifter, tillämplig endast på den som står under övervakning. Det tillägget har gjorts att föreskriften kan innebära kontaktskyldighet även med skyddskonsulenten, inte som nu endast övervakaren. Beträffande skyldigheten att lämna underrättelse om utevaro från arbetsplats eller liknande har den nuvarande bestämmelsen modifierats så till vida att skyldigheten inte behöver fullgöras "omedelbart". För vissa situationer kan det nämligen som fängelsestraffkommittén har uttalat sägas att det nuvarande kravet är väl högt ställt.

26 kap. 16 §

Särskilda föreskrifter skall som nu i princip meddelas av övervakningsnämnden. I den nya lydelsen av paragrafen har emellertid angetts att skyddskonsulenten får meddela en föreskrift av aktuellt slag för tiden intill dess nämnden har beslutat i frågan. Vidare får kriminalvårdsnämnden meddela en sådan föreskrift i beslut om villkorlig frigivning.

26 kap. 18 §

Vid misskötsamhet från den dömdes sida som inte är av så allvarligt slag att 19 § är tillämplig har övervakningsnämnden enligt förevarande paragraf f. n. möjlighet att meddela särskild föreskrift eller varning samt att förordna om övervakning. De ändringar som här föreslås skall ses mot bakgrund av att den föreslagna lydelsen av 11 § innebär att övervakningen i princip skall upphöra efter ett år. Förevarande paragraf ger emellertid nämnden möjlighet dels besluta att övervakningen skall pågå under viss längre tid, dels – om den frigivne inte står under övervakning – besluta om sådan för viss tid. Den nya övervakningstiden skall anges i beslutet. I båda fallen gäller givetvis att övervakningen skall upphöra senast vid prövotidens utgång. För det fall att nämnden förehar ett ärende innan ett år av prövotiden har förflutit och den frigivne inte har ställts under övervakning genom skyddskonsulentens försorg kan nämnden redan med stöd av 37 kap. 7 § förordna om övervakning till ettårsfristens utgång. Detta gäller också för fall då misskötsamhet inte föreligger.

26 kap. 19 §

Den allmänna motiveringen till denna bestämmelse återfinns i avsnitt 2.3.5.

Enligt den nya lydelsen av paragrafen har möjlighet till förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet utan samband med ny brottslighet maximerats till att avse en månad. Högst en månad av den villkorligt medgivna friheten får alltså förverkas vid varje beslutstillfälle. Vid upprepade fall av misskötsamhet kan varje gång upp till en månad förverkas.

26 kap. 22 §

F. n. kan enligt denna paragraf, som behandlas i avsnitt 2.3.4.9 och 2.3.5 i den allmänna motiveringen, omhändertagande beslutas av övervakningsnämnd, när det uppkommer fråga om att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad eller att vidta åtgärd som avses i 18 §. Uppenbart är att tillfälligt omhändertagande i många fall kan vara den lämpligaste åtgärden även i situationer när den dömden till följd av alkohol- eller narkotikamissbruk har råkat in i en situation som han inte själv har förmåga att klara upp. Syftet med omhändertagandet bör då vara att bereda den dömden läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård som han behöver. Omhänderta-

gande bör också kunna ske, om den dömde under längre tid har undandragit sig övervakning och befinner sig på okänd ort. I ett sådant fall bör syftet med omhändertagandet vara att möjliggöra en utredning om den dömdes aktuella förhållanden. I praktiken tillämpas omhändertagandeinstitutet inte sällan på detta sätt redan f. n., ofta med goda resultat. Föresättningsarna för omhändertagande har därför utvidgats i enlighet med vad som nyss har sagts. Avsikten är emellertid fortfarande att omhändertagandet skall fylla en funktion i behandlingsarbetet. Till skillnad från vad som har föreslagits av frivårdskommittén är det alltså inte meningen att omhändertagandet skall användas som en rent repressiv åtgärd vid misskötsamhet.

I en andra mening i första stycket har tagits in en uttrycklig erinran om att ett förordnande om omhändertagande skall omprövas så ofta anledning till det föreligger.

26 kap. 23 §

I paragrafen anges att om villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad vad som förverkas skall anses som ett nytt straff med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning. Skulle en förverkad straffåterstod uppgå till två år eller mer, prövas sålunda frågan om ny villkorlig frigivning av kriminalvårdsnämnden.

Det kan undantagsvis inträffa att villkorligt medgiven frihet förklaras helt eller delvis förverkad av domstol utan att nytt fängelsestraff samtidigt ådöms. Om den som är villkorligt frigiven under prøvotiden begår ett nytt brott som inte är av alltför allvarlig art, kan det t. ex. någon gång vara lämpligt att domstolen tillämpar 34 kap. 1 § 1 BrB och förordnar att tidigare ådömt fängelsestraff skall avse även det nya brottet samt förklarar den villkorligt medgivna friheten helt eller delvis förverkad, således utan att döma till nytt straff. I ett sådant fall får f. n. enligt förevarande paragrafs andra mening ny villkorlig frigivning äga rum utan någon bestämd tidsgräns. Teoretiskt skulle sålunda frigivning kunna ske omedelbart, om de allmänna föresättningsarna härför föreligger. Enligt uttalande i prop. 1978/79: 212 (s. 73) är det emellertid givet att övervakningsnämnden i fall av denna typ också har anledning att beakta syftet med förverkandeförklaringen, något som naturligtvis ofta kan leda till den bedömningen att frigivningen inte skäligen bör få ske förrän efter viss tid.

Om en övervakningsnämnd har förklarat villkorligt medgiven frihet förverkad på grund av misskötsamhet, får också ny villkorlig frigivning ske utan någon bestämd tidsgräns.

Den nu berörda regleringen har stundom vållat viss osäkerhet i praxis. Enligt vad som har anförts under 6 § är avsikten att i fortsättningen villkorlig frigivning från kortvariga fängelsestraff i princip skall ske utan någon individuell prövning. Med hänsyn härtill och till att möjligheten att förverka på grund av misskötsamhet enligt förslaget maximeras till en månad synes det mest fördriktigt att undantaget i andra meningen av förevarande

paragraf slopas. De vanliga reglerna om villkorlig frigivning blir då fullt ut tillämpliga även i fall då endast en förverkad straffåterstod avtjänas. Detta innebär bl. a. att förverkande på upp till två månader i sin helhet skall avtjänas och att vid längre förverkanden frigivning i princip skall ske sedan halva strafftiden har avtjänats.

27 kap. 1 §

I överensstämmelse med vad som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.3) har paragrafens avfattning jämkats något med syfte till en början att den inte skall ge underlag för orealistiska förväntningar på kriminalvårdens effekter. Det nuvarande rekvisitet att det skall finnas grundad anledning anta "att övervakning eller annan mera ingripande åtgärd ej erfordras" för att avhålla den tilltalade från vidare brottslighet har sålunda tagits bort. I stället föreskrivs som en förutsättning för att villkorlig dom skall kunna meddelas att det inte med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden finns grundad anledning anta att han kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. Härigenom har också det nuvarande kravet på god prognos mildrats något. Avsikten härmed är att villkorlig dom skall kunna få ett ökat utrymme, i synnerhet vid tillfällighetsbrottslighet.

Ändringarna i andra stycket är redaktionella.

27 kap. 2 §

Ändringen innebär i sak att maximiantalet dagsböter för fall då böter kombineras med villkorlig dom höjs från 120 till 180.

28 kap. 1 §

Beskrivningen i denna paragraf av förutsättningarna för att döma till skyddstillsyn har jämkats. Ändringarna behandlas i avsnitt 2.3.4.1 i den allmänna motiveringen. Syftet är på samma sätt som gäller för den ändring som har föreslagits under 27 kap. 1 § att lagen inte skall ge underlag för orealistiska förväntningar på kriminalvården. Men ändringen innebär också att det klarare markeras att enbart ett behov hos lagöverträdaren av t. ex. mer eller mindre tillfällig socialhjälp inte är tillräckligt för att döma honom till skyddstillsyn. Sådana behov skall tillgodoses av andra samhällsorgan än kriminalvården. För skyddstillsyn bör krävas att det finns ett klart samband mellan lagöverträdarens behov av övervakning och risken för återfall. Den ändrade avfattningen gör det också klart att frivårdens insatser skall vara huvudsakligen inriktade just på att motverka risken för återfall.

28 kap. 2 §

Ändringen innebär i sak att maximiantalet dagsböter för fall då skyddstillsyn kombineras med böter höjs från 120 till 180.

28 kap. 3 §

Innehållet i denna och de två följande paragraferna behandlas i avsnitt 2.3.4.10 i den allmänna motiveringen.

I det nya andra stycket föreskrivs att domstolen får förordna att fängelse som har ådömts jämte skyddstillsyn skall verkställas utan hinder av att domen inte har vunnit laga kraft. Stycket tar främst sikte på fall då ett uppskov med verkställigheten av fängelsestraffet kan antas få negativ effekt för behandlingsarbetet inom ramen för skyddstillsynen. Självfallet bör stycket tillämpas med särskild försiktighet, om den tilltalade har bestritt vad som har lagts honom till last i åtalet eller det av annan grund finns anledning anta att han kan komma att överklaga domen. Skulle talan ändå föras mot en dom i vilken förordnande av angivet slag har meddelats, följer av 19 § första stycket lagen (1946: 804) om införande av nya rättegångsbalcken att den tilltalade, om han är intagen i kriminalvårdsanstalt, skall anses som häktad. Denna bestämmelse, jämförd med 51 kap. 8 § RB, innebär också att högre rätt får möjlighet att meddela inhibition av ett förordnande om omedelbar verkställighet.

28 kap. 4 §

Enligt vad som föreslås i 5 § skall en dom på skyddstillsyn i regel börja verkställas omedelbart. Rätten får dock förordna att övervakningen skall anstå till dess domen har vunnit laga kraft mot den dömde. I fråga om utgångspunkten för beräkning av prövotiden bör med hänsyn härtill lämpligen gälla att prövotiden skall räknas från den dag då påföljden börjar verkställas. Vad som har sagts nu gäller även i det fallet att den tilltalade samtidigt har dömts till fängelse och detta oavsett om fängelsepåföljden verkställs omedelbart eller ej. Avsikten är givetvis att skyddskonsulenten och övervakaren liksom f. n. skall arbeta med ärendet även under tid då den dömde undergår ett kortvarigt fängelsestraff av detta slag.

28 kap. 5 §

Den allmänna motiveringen till denna paragraf återfinns i avsnitt 2.3.4.4 och 2.3.4.10.

Som nyss har angetts innebär den nya huvudregeln i *första stycket* av denna paragraf att övervakningen på grund av en dom på skyddstillsyn skall börja redan den dag då domen meddelades. Domstolen får dock förordna att övervakningen skall anstå till dess domen har vunnit laga kraft mot den dömde. Vid övervägande om ett sådant förordnande skall meddelas får, förutom behandlingsaspekter, beaktas sådana omständigheter som i vad mån den tilltalade har bestritt åtalet eller det annars finns anledning anta att han kan komma att överklaga domen. Att däremot åklagaren kan antas komma att föra talan mot domen torde inte utgöra skäl för att skjuta upp verkställigheten.

I tredje meningen av första stycket har angetts att, om talan förs mot domen, högre rätt får förordna att vidare verkställighet inte får äga rum. Att till skillnad från vad som har föreslagits i 28 kap. 3 § en uttrycklig regel härom är nödvändig sammanhänger med att den omedelbara verkställigheten av övervakningen kommer till stånd direkt till följd av lag och inte genom domstols förordnande. Rättegångsbalkens bestämmelser om inhibition blir då inte tillämpliga. Om verkställighet av en tingsrättsdom på skyddstillsyn pågår och hovrätten efter fullföljd dömer till annan påföljd eller frikänner den tilltalade, bör hovrätten – om det inte redan har skett – inhibera verkställigheten och förordna att inhibitionsbeslutet skall gälla till dess hovrättens dom har vunnit laga kraft.

Självfallet bör ett inhibitionsbeslut sändas till den skyddskonsulent som ansvarar för övervakningen. Bestämmelser om detta avses bli meddelade som verkställighetsföreskrifter.

Till skillnad från frivårdskommittén har jag ej funnit skäl att föreslå en regel enligt vilken den som har dömts till skyddstillsyn och som fullföljer talan mot domen skall betraktas som häktad i målet. Klart är emellertid att mål där inhibition kan bli aktuell bör handläggas med skyndsamhet.

Andra stycket innebär att den nuvarande regeln om att övervakningen normalt skall upphöra när två år av prøvotiden har förflutit ersätts av en bestämmelse enligt vilken övervakningen i princip alltid skall pågå ett år utan möjlighet till förkortning och utan annan möjlighet till förlängning än den som följer av 7 och 9 §§.

Som har uttalats i den allmänna motiveringen är det naturligtvis mycket väsentligt att övervakningen kommer i gång så fort som möjligt under den från återfallssynpunkt mest riskabla tiden och att den generella förkortningen av övervakningstiden utnyttjas genom att resurserna inriktas på en effektivare och intensivare insats under denna tidsperiod.

Det kan tänkas förekomma att högre rätt enligt första stycket tredje meningen meddelar inhibitionsbeslut och sedan ändå dömer den tilltalade till skyddstillsyn. I dessa – sannolikt rätt sällsynta – fall bör den tid under vilken verkställighet inte ägt rum ej räknas in i vare sig prøvotiden eller övervakningstiden. En regel om detta ges i *tredje stycket*, som också blir tillämpligt i vissa andra situationer, t. ex. den att hovrätten efter att ha inhiberat verkställigheten av en pågående skyddstillsyn frikänner den tilltalade och denne sedan döms till skyddstillsyn av högsta domstolen. Avsikten är att inhibitionsbeslut skall antecknas i kriminalregistret (se avsnitt 4.5), vilket ger möjlighet att vid ny lagföring räkna fram prøvotiden.

28 kap. 6 §

Förslaget innebär i förhållande till gällande rätt den förändringen att huvudregeln blir att domstolen, om den dömer till skyddstillsyn, skall förordna övervakare redan i domen. Detta skall ses mot bakgrund av angelägenheten av att övervakningen kommer i gång så snart som möjligt.

Domstolen bör som regel inte underlåta att meddela ett sådant förordnande annat än i fall då verkställigheten av övervakningen uppskjuts. Det förutsätts därför att personundersökningen alltid innehåller ett förslag till övervakare. Om annan lösning inte är möjlig, får den handläggare som på skyddskonsulentexpeditionen ansvarar för ärendet föreslås.

De bestämmelser om befogenhet för övervakningsnämnden att meddela särskild föreskrift om vad som skall gälla för övervakningen som f. n. finns i 6 a § har flyttats till 26 kap. 15 § tredje stycket. Avsikten är att föreskrifter av detta slag inte heller i fortsättningen skall kunna meddelas redan i domen. Med hänsyn härtill har en redaktionell ändring gjorts i tredje meningen.

28 kap. 7 §

Beträffande den ändring som föreslås i denna paragraf får jag hänvisa till vad som har anförts vid 26 kap. 18 §.

28 kap. 11 §

Ändringarna motsvarar dem som har gjorts i 26 kap. 22 §.

31 kap. 1 §

Bötesmaximum i andra stycket har höjts från 120 till 180 dagsböter.

34 kap. 5 och 6 §§

Ändringarna är föranledda av att bötesmaximum vid kombinationsdomar har höjts.

Andra stycket av 34 kap. 6 §, som inte har ändrats, innebär bl. a. att en domstol, som enligt 34 kap. 1 § 1 förordnar att en tidigare ådömd skyddstillsyn skall avse nya brott, har möjlighet att besluta att den dömde skall stå under övervakning under viss tid utöver den ettårsperiod som är den normala liksom att, om övervakningen redan har upphört, förordna om sådan för viss tid. Det torde ofta — beroende på tidpunkten för lagföringen — vara befogat att ett sådant förordnande meddelas. Domstolen måste då ange hur länge övervakningen skall pågå. Av praktiska skäl kan det inte sällan vara lämpligt att föreskriva att övervakningen skall pågå till provotidens slut.

37 kap. 1 §

Första stycket

Som har angetts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.3) är avsikten att i samband med en omorganisation av övervakningsnämnderna övergå till en ordning enligt vilken nämnderna får större verksamhetsområden än f. n. och antalet nämnder till följd härav minskas. Det bör som nu ankomma på regeringen att bestämma om landets indelning i verksamhetsområden för övervakningsnämnderna. Någon särskild indelningsgrund synes

inte behöva tas in i lagen. Självfallet är avsikten att den administrativa indelning som i övrigt gäller för rättsväsendet skall beaktas.

Någon särskild nämnd för handläggning av ärenden rörande personer som har dömts till fängelse finns f. n. inte och det synes knappast heller finnas något behov härav. Bestämmelsen härom har därför utgått.

Andra stycket

Ändringen innebär att det nuvarande systemet med särskild ersättare för ordföranden byts ut mot en ordning enligt vilken vice ordförande utses som ledamot i nämnden. Det har den fördelen att vice ordföranden kan delta i nämndens arbete inte bara då ordföranden har förhinder. Därmed skapas bättre förutsättningar för kontinuitet i verksamheten. Den aktuella ändringen i paragrafen har föreslagits av övervakningsnämndutredningen i betänkandet Kriminalvårdens nämnder.

37 kap. 2 §

Första stycket

I stycket har gjorts de ändringar som betingas av övergången till ett system med vice ordförande i övervakningsnämnderna. Vidare har angetts att i de fall tillfällig ersättare för ordföranden skall utses, det ankommer på kriminalvårdsstyrelsen att förordna ersättare. Förslaget bygger även i denna del på vad som har förordats i det förut nämnda betänkandet Kriminalvårdens nämnder och är förestavat av praktiska skäl.

Andra stycket

Som har angetts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.3) är avsikten att de ledamöter i nämnden som inte är lagfarna skall utses genom val. Samma ordning för val av ledamöter har föreskrivits som enligt riksdagens principbeslut angående omorganisation av polisväsendet (prop. 1980/81: 13, JuU 1980/81: 24, rskr 1980/81: 210) skall gälla för polisstyrelserna. Det innebär att det ankommer på kommunfullmäktige att förrätta valet, om övervakningsnämndens verksamhetsområde omfattar endast en kommun, och annars på landstinget. Om det inom nämndens verksamhetsområde finns en kommun som inte ingår i landstinget, skall valet förrättas av landstinget och kommunfullmäktige med den fördelning dem emellan som länsstyrelsen bestämmer efter befolkningstalen. Slutligen anges i stycket att, om del av län ingår i övervakningsnämnds verksamhetsområde, det ankommer på länsstyrelsen att fastställa antalet ledamöter och ersättare för varje sådan del.

Tredje stycket

I detta stycke, som innehåller bestämmelser om mandattiden, har vidtagits den ändringen att mandatperioden bestämts såsom vid politiska val i allmänhet, dvs. till tre år.

Fjärde stycket

Stycket innehåller en bestämmelse om möjlighet att begära proportionellt val vid utseende av ledamöter och ersättare i övervakningsnämnderna. Rörande tillämpningen av bestämmelserna om proportionellt val kan hänvisas till prop. 1980/81: 185.

Femte stycket

I stycket anges att, när ledamot och ersättare skall utses, övervakningsnämnden skall göra anmälan därom till den som skall utse honom.

37 kap. 3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om valbarhetsvillkor för ledamöter och ersättare i övervakningsnämnderna. Föreskrifterna överensstämmer i stort sett med dem som gäller för nämndemän enligt 4 kap. 6 § rättegångsbalken.

Nuvarande 3 § får enligt förslaget beteckningen 4 §.

37 kap. 4 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 37 kap. 3 §.

I första meningen har gjorts en redaktionell ändring med hänsyn till att kriminalvårdsnämndens uppgifter bestäms, förutom av 7 § i förevarande kapitel, av 26 kap. 9 § första stycket första meningen. Vidare har beaktats att kriminalvårdsnämnden har uppgifter även enligt andra författningar såsom exempelvis passlagen (1978:302).

37 kap. 7 §

Första stycket

Stycket reglerar förhållandet mellan skyddskonsulenten och övervakningsnämnden. Den allmänna motiveringen återfinns i avsnitt 2.3.4.2 och 2.4.1. Den som är villkorligt frigiven kan enligt stycket påkalla prövning hos övervakningsnämnden av vissa beslut som skyddskonsulenten enligt brottsbalken kan meddela i frågor som rör påföljden. Det gäller här beslut enligt 26 kap. 11 § angående övervakning, enligt 12 § andra meningen angående förordnande (resp. entledigande eller byte) av övervakare och enligt 13 § andra meningen om skyldighet för den dömda att hålla annan än övervakaren underrättad om sin livsföring. Däremot avses inte sådana beslut som enbart grundar sig på den allmänna bestämmelsen om frivårdens uppgifter i 26 kap. 14 § andra stycket, t. ex. angående penningbidrag åt klienterna eller om utbildningsinsatser. För omprövning av beslut av den arten lämpar sig inte de domstolsliknande former som en handläggning inför övervakningsnämnden erbjuder. Av 38 kap. 13 § framgår emellertid att en skyddskonsulents beslut i en fråga av sistnämnda slag kan ändras av kriminalvårdsstyrelsen.

Enligt stycket gäller vidare att övervakningsnämnden självmant får ta

upp ett beslut som har meddelats av skyddskonsulenten enligt någon av de nyssnämnda bestämmelserna till omprövning och i övrigt fatta beslut i ett ärende vars avgörande enligt dessa bestämmelser ankommer på skyddskonsulenten. Konsulenten kan också hänskjuta ett sådant ärende till nämnden för avgörande. Det kan t.ex. gälla att avgöra huruvida den frigivne skall stå under övervakning eller inte eller huruvida den förordnade övervakaren bör bytas ut.

Det har inte ansetts nödvändigt att meddela någon föreskrift om rätt att begära omprövning av en interimistisk föreskrift som meddelats av skyddskonsulenten enligt 26 kap. 16 § första stycket andra meningen. En sådan föreskrift skall nämligen alltid underställas nämnden.

Andra stycket

Stycket behandlar möjligheten att påkalla omprövning av en övervakningsnämnds beslut.

Några beslut av övervakningsnämnd om villkorlig frigivning kommer inte längre att meddelas, varför någon motsvarighet inte föreslås till nuvarande första stycket av paragrafen.

Den nuvarande möjligheten att påkalla prövning hos kriminalvårdsnämnden av en övervakningsnämnds beslut om förordnande av övervakare föreslås utgå. Beslut i sådana hänseenden ankommer i första hand på skyddskonsulenten, och dennes beslut kan den dömde påkalla omprövning av hos övervakningsnämnden. Det synes därför inte nödvändigt att omprövning skall kunna påkallas hos ytterligare en instans. Inte heller för fall då övervakningsnämnden självmant har tagit upp frågan synes det vara påkallat att en möjlighet till omprövning införs. Vad som har sagts nu gäller också i fråga om ett beslut av övervakningsnämnden om att den frigivne skall stå under övervakning under den normala ettårstiden. Däremot föreligger enligt förslaget rätt för den frigivne att begära omprövning av sådana förordnanden i fråga om övervakningen som avses i 26 kap. 18 §.

I övrigt innebär förslaget ingen ändring i sak.

37 kap. 8 §

I första stycket anges att 7 § första stycket skall tillämpas på motsvarande sätt beträffande den som har dömts till skyddstillsyn. Vad som där föreskrivs om beslut enligt 26 kap. 11 § (dvs. beslut om övervakning) får dock beträffande skyddstillsynsdömda ingen aktualitet. I övrigt får jag hänvisa till vad som har anförts under 7 §.

37 kap. 10 §

Ändringen innebär att inte bara övervakningsnämndens utan även skyddskonsulentens beslut i de frågor som anges i 7 och 8 §§ länder omedelbart till efterrättelse, när annat inte förordnas.

38 kap. 1 §

I det föregående har föreslagits att en dom på skyddstillsyn i regel skall gå i omedelbar verkställighet. Med hänsyn härtill fyller institutet nöjdförklaring vid skyddstillsyn knappast någon funktion. Det föreslås alltså att nöjdförklaring vid dom på skyddstillsyn avskaffas.

38 kap. 3 §

Ändringen, som är av redaktionell natur, utgör en konsekvens av den föreslagna lydelsen av 26 kap. 12 §.

38 kap. 9 §

Som har anmärkts i anslutning till 34 kap. 6 § kan en domstol, som med tillämpning av 1 § 1 nämnda kapitel förordnar att en tidigare ådömd skyddstillsyn skall avse även ny brottslighet, i domen besluta att den tilltalade skall stå under övervakning under viss tid utöver den ettårsperiod som är den normala liksom ställa den dömd under övervakning på nytt, om övervakningen har upphört. Denna möjlighet föreligger även vid tillämpning av 34 kap. 1 § 2. Förordnanden av detta slag bör gå i verkställighet omedelbart. Ett tillägg av sådan innebörd har gjorts till förevarande paragraf.

38 kap. 12 §

Ändringen innebär att även skyddskonsumenten har tillagts rätt att genom polisens försorg låta hämta en klient till sig. Denna rätt bör självfallet inte kunna delegeras till någon annan tjänsteman på skyddskonsulentexpeditionen, något som avses bli beaktat när sådana föreskrifter som avses i 38 kap. 14 § meddelas.

Hämningsrätten bör kunna användas dels för att skaffa underlag för en framställning till övervakningsnämnden om åtgärder, dels inom ramen för skyddskonsulentens allmänna uppgift att hålla sig underrättad om den dömdes livsföring. Naturligtvis bör hämningsrätten användas restriktivt.

38 kap. 13 §

Den beslutsstruktur som gäller inom kriminalvårdsverket innebär att kriminalvårdsstyrelsen regelmässigt kan ändra vad som har bestämts av en tjänsteman inom kriminalvården, se t. ex. 42 § andra stycket kungörelsen (1974: 248) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av KvaL och 20 § fjärde stycket lagen (1974: 202) om beräkning av strafftid m. m. Samma princip bör gälla i fråga om de beslut som enligt den här föreslagna ordningen skyddskonsumenten kommer att få meddela enligt brottsbalken. Ett undantag bör givetvis göras för sådana beslut beträffande vilka överprövningen avses ske genom övervakningsnämnden. Det gäller här de beslut av skyddskonsulent som har nämnts i 37 kap. 7 § första stycket och 8 § första stycket (dvs. beslut enligt 26 kap. 11 § andra meningen, 12 §

andra meningen och 13 § andra meningen) liksom interimistiska beslut om föreskrifter enligt 26 kap. 16 § första stycket andra meningen.

Av praktisk betydelse blir kriminalvårdsstyrelsens befogenhet framför allt när det gäller sådana beslut av skyddskonsulenten som kan sägas vara grundade på den allmänna bestämmelsen i 26 kap. 14 § andra stycket om frivårdens uppgifter. Det kan här i praktiken gälla beslut om exempelvis särskilda rehabiliteringsinsatser eller den allmänna utformningen av behandlingsplanen. Det kan förutses att kriminalvårdsstyrelsen kommer att delegera sin befogenhet i aktuellt hänseende till regioncheferna, som avses ha lednings- och samordningsansvar i förhållande till frivården.

38 kap. 14 §

Enligt 37 § frivårdsförordningen gäller att uppgift som enligt förordningen ankommer på skyddskonsulenten med vissa undantag av denne får överlåtas åt inspektör eller assistent inom skyddskonsulentdistriktet. Avsikten är att viss delegering skall bli möjlig även beträffande de uppgifter som enligt föreliggande förslag skall ankomma på skyddskonsulenten. Detta synes böra få uttryckligt stöd i lag.

Övergångsbestämmelserna

I fråga om den nya lagstiftningens tillämplighet på brott som har begåtts före ikraftträdandet bör beaktas föreskriften i 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen om att svårare brottspåföljd inte får föreskrivas för en gärning än den som var föreskriven när den förövades liksom bestämmelsen i 5 § lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken om att straff skall bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte en därefter antagen ny lagstiftning leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Dessa föreskrifter torde i princip inte gälla i fråga om verkställighet av brottspåföljder (jfr. prop. 1965: 159 s. 36).

Med hänsyn till de nyss berörda bestämmelserna kan det förhöjda bötesmaximum som föreslås infört i 27 kap. 2 §, 28 kap. 2 §, 31 kap. 1 § samt 34 kap. 5 och 6 §§ inte få tillämplighet på brott som har begåtts före ikraftträdandet. Detta torde stå klart utan någon särskild övergångsbestämmelse. Vad som i 28 kap. 3 § föreslås om möjlighet för domstol att förordna att fängelsestraff som ådöms jämte skyddstillsyn skall gå i verkställighet utan hinder av att domen inte har vunnit laga kraft kan inte ses som att en svårare brottspåföljd införs. Inte heller synes detta kunna anses vara fallet beträffande någon annan av de här föreslagna lagändringarna.

Det anförda innebär att de materiella ändringar i brottsbalken som föreslås nu – med undantag för höjningen av bötesmaximum – genomgående bör kunna tillämpas även om brottet har begåtts före ikraftträdandet och, såvitt avser verkställighetsfrågor, även om domen har meddelats dessförinnan. Vad särskilt angår bestämmelserna angående villkorlig frigivning – vilka ju innebär en lindring i fråga om verkställigheten – står

detta ställningstagande i överensstämmelse med den bedömning som gjordes vid 1965 års revision av bestämmelserna (se prop. 1965: 159 s. 33–40). För tydlighetens skull har dock särskilt angetts att provotid som har fastställts enligt 26 kap. 10 § i dess äldre lydelse fortfarande gäller liksom att de nya bestämmelserna om ettårig övervakningstid tillämpas även i fråga om dem som står under övervakning vid ikraftträdandet (*punkterna 2 och 3*). Det innebär att, om övervakningen då pågått längre tid än ett år, den normalt upphör vid ikraftträdandet.

I ytterligare ett hänseende synes i överensstämmelse med vad som också har föreslagits av fängelsestraffkommittén en särskild övergångsbestämmelse böra meddelas, nämligen när det gäller den som på grund av förverkande av villkorligt medgiven frihet utan att nytt straff har ådömts är intagen i kriminalvårdsanstalt när lagen träder i kraft. Övergångsbestämmelsen bör innebära att en sådan intagen fortfarande skall kunna frigges utan att den tid som anges i 26 kap. 6 § har gått till ända. En sådan bestämmelse har tagits upp i *punkt 4*. Den har gjorts tillämplig även på fall då ett beslut om förverkande av aktuellt slag inte har börjat verkställas.

De nya organisatoriska bestämmelserna om övervakningsnämnderna synes lämpligen böra få tillämplighet först med verkan fr.o.m. den 1 januari 1984. För att valperioderna skall anpassas till de tider som gäller för allmänna val bör den första mandatperioden för de nämnder som organiserats enligt de nya bestämmelserna sträcka sig till utgången av år 1985. Det val som äger rum under sistnämnda år kommer sedan att omfatta mandatperioden 1986–1988. Val bör givetvis förrättas av det nyvalda landstinget resp. de nyvalda kommunfullmäktige.

Föreskrifter av den innebörd som har angetts nu har tagits upp i *punkt 5*. Därvid har också angetts att tjänstgöringsperioden för de ledamöter och ersättare som utsetts enligt äldre bestämmelser upphör vid utgången av år 1983.

4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken

Bestämmelserna i 16 §, som anger kriminalvårdsnämndens uppgifter, blir överflödiga i och med att i enlighet med vad som har föreslagits i det föregående nämndens uppgifter bestäms direkt genom brottsbalken. Paragrafen föreslås därför upphävd. I samband därmed bör lämpligen även 15 § upphävas. Föreskriften i denna paragraf om att befattningshavare vid skyddsförening kan förordnas att fullgöra uppgift som enligt brottsbalken eller annan lag ankommer på skyddskonsulent får nämligen betraktas som obsolet.

4.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974: 202) om beräkning av straff-tid m. m.

20 §

Ändringen syftar till att göra det möjligt för kriminalvårdsstyrelsen att i s. k. strafftidsresolutioner fastställa tidpunkten för villkorlig frigivning lik-som tidpunkten för provotidens utgång. Undantag har gjorts för de fall där tidpunkten för sådan frigivning enligt 26 kap. 9 § prövas av kriminalvårds-nämnden.

Godtas föreliggande förslag av riksdagen, bör kriminalvårdsstyrelsen redan före ikraftträdandet kunna utfärda strafftidsresolutioner med angi-vande av tidpunkter för villkorlig frigivning som infaller sedan lagen har trätt i kraft. Detta har angetts i en övergångsbestämmelse (jfr prop. 1981/82: 153 s. 9–10).

4.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt

33 och 54 §§

Som har angetts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.6) avses insti-tutet frigivningspermission behållas endast för den kategori av intagna för vilken fakultativa regler om villkorlig frigivning föreslås finnas kvar, dvs. den grupp intagna som avses i 26 kap. 7 § brottsbalken. Intagna tillhörande denna grupp får inte villkorligt frigås förrän två tredjedelar av straffet har avtjänats, och frigivningspermission bör då inte heller kunna erhållas tidi-gare än när så har skett. Bestämmelserna i 33 § har justerats i enlighet härmed.

Frågor om villkorlig frigivning för dem som har dömts till fängelse i lägst två år och inte tidigare har blivit frigivna prövas enligt förslaget alltid av kriminalvårdsnämnden och det bör då också ankomma på nämnden att fatta beslut om frigivningspermission beträffande denna kategori. Detta har angetts i 54 §, som i övrigt har ändrats redaktionellt med hänsyn till att 16 § brottsbalkens promulgationslag i det föregående har föreslagits upp-hävd.

4.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1963: 197) om allmänt kriminalre-gister

4 §

Enligt den föreslagna lydelsen av 28 kap. 5 § första stycket BrB skall övervakningen av den som har dömts till skyddstillsyn i allmänhet äga rum redan från dagen för domen. Av 4 § samma kapitel framgår att provotiden skall räknas från den dag då påföljden börjar verkställas. Domstolen kan emellertid förordna att med övervakningen skall anstå till dess domen har

vunnit laga kraft, och högre rätt har möjlighet att meddela inhibition. Beslut av detta slag bör antecknas i kriminalregistret för att inte svårigheter skall uppkomma i fråga om provotidens beräkning i samband med lagföring för nya brott.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1974: 202) om beräkning av strafftid m. m.,
4. lag om ändring i lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt,
5. lag om ändring i lagen (1963: 197) om allmänt kriminalregister.

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1982-12-17

Närvarande: f. d. regeringsrådet Paulsson, regeringsrådet Delin, justitierådet Bengtsson.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 11 november 1982 har regeringen på hemställan av statsrådet och chefen för justitiedepartementet Rainer beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1974: 202) om beräkning av strafftid m. m.,
4. lag om ändring i lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt,
5. lag om ändring i lagen (1963: 197) om allmänt kriminalregister.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av docenten Dag Victor samt hovrättsassessorerna Claes Örn och Anita Meyerson.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Allmänna synpunkter

Det remitterade förslaget avser ett flertal ändringar i det straffrättsliga påföljdssystemet, delvis av principiell betydelse. Samtidigt fortsätter utredningsarbetet på området bl. a. genom de två kommittéer – fängelsestraffkommittén och frivårdskommittén – vilkas betänkanden ligger till grund för remissen. Det hade i och för sig varit önskvärt att vissa av de frågor som remissen berör tagits upp i ett större sammanhang. Självfallet kan varken villkorlig frigivning eller frivård bedömas isolerat utan att man beaktar påföljdssystemet i övrigt, och en partiell reform av den föreslagna typen är därför svår att bedöma utan att man vet vart kriminalvården är på väg. Detta framstår dock som i viss mån osäkert, bl. a. med hänsyn till motsättningarna mellan behandlingsideologin och den s. k. nyklassiska strömningen inom kriminalpolitiken. Även om de olösta frågorna på området inte utgör skäl för att reformarbetet skall avstanna, kunde det synas motiverat att i dag inskränka sig till sådana ändringar i det nuvarande systemet som ter sig särskilt brådskande eller i varje fall allmänt uppfattas som önskvärda. Det kan sättas i fråga, om reformerna – som att döma av remissyttrandena över betänkandena delvis är kontroversiella – verkligen är så angelägna att man i detta läge bör bryta ut dem ur deras sammanhang med påföljdssystemet i övrigt. En annan sak är att den allmänna strävan att minska inslaget av frihetsberövande som ligger bakom förslaget i och för sig ter sig väl motiverad.

Den mest diskutabla delen av remissen torde vara den ändring av institu-

tet villkorlig frigivning som föreslås. För att tillgodose intresset av likformighet och förutsebarhet minskar man de möjligheter som i dag föreligger att anpassa frihetsberövandets längd efter den dömdes individuella förhållanden och den vilja han visar att medverka vid planeringen av sina förhållanden efter frigivningen. Bl.a. kommer frigivningspermissioner med den nya ordningen att spela en underordnad roll som förberedelse för frigivningen; de får betydelse bara för vissa långtidsdömda. Det torde stå klart, att från individualpreventiv synpunkt förslaget här innebär ett steg tillbaka — låt vara att erfarenheterna synes variera beträffande värdet av det nuvarande frigivningssystemet. Lagrådet är inte helt övertygat om det lämpliga i reformen i detta hänseende. I vissa fall torde den kunna leda till olyckliga resultat genom att frigivningen blir otillräckligt förberedd trots myndigheternas bemödanden.

Förslaget medför att flertalet av dem som dömts till fängelse på två år och sex månader eller mindre kommer att friges tidigare än vad som nu är fallet. Här framträder synpunkten att en förkortning av tiden för frihetsberövandet av olika skäl har ett värde i sig; särskilt betonas i remissen att frihetsstraffet inte har någon förbättrande effekt på den dömda. Mot en förkortning av frihetsstraffen skall då vägas den betydelse straffet kan ha för att tillgodose allmänpreventiva skäl och samhällsskyddsaspekter. Sådana synpunkter har i remissen ansetts ha särskild tyngd beträffande brottslighet som avses i 26 kap. 7 § lagförslaget men har i övrigt berörts endast knapphändigt. Det förefaller som om här största vikten har fästs vid den effekt det nominella straffet kan få på allmänhetens inställning; att sedan — bl.a. genom frigivningsreglerna — domen kommer att få långt lindrigare konsekvenser än den formellt innebär synes ha tillmätts underordnad betydelse. I vart fall torde dessa tankegångar, vid sidan av praktiska hänsyn, vara främsta skälet till att man inte tagit det steg som med remissens utgångspunkter borde ha varit det naturliga, nämligen att sänka straffskalorna för den brottslighet som de nya frigivningsreglerna avser. Man kan sätta i fråga om fängelsedomarna alltså kommer att få den angivna psykologiska effekten bland folk i allmänhet, sedan genom de nya lagreglerna frigivningen för flertalet dömda blivit obligatorisk och inte kan motiveras med visad skötsamhet eller andra speciella förhållanden i det enskilda fallet. Allmänt sett framstår det som otillfredsställande, inte minst med hänsyn till förtroendet för rättsväsendet, om de faktiska rättsverkningarna av en straffdom på detta sätt kommer att väsentligt skilja sig från vad den enligt sin lydelse går ut på; man kan få intrycket att domstolar och åklagare inte menar allvar med uttalanden som i sådan grad avviker från verkligheten. Från denna synpunkt hade det onekligen varit mera tillfredsställande att ändra straffskalorna än frigivningsreglerna. Detta skulle å andra sidan — om man inte vill avstå från institutet villkorlig frigivning — föra med sig en genomgripande omgestaltning av påföljdssystemet, vilken inte gärna kunnat genomföras i detta sammanhang.

Den vidgade klyftan mellan straffdömens formella och reella innebörd får betydelse också i ett annat hänseende. De föreslagna lagändringarna avser inte domstolarnas straffmätning. Att märka är emellertid att till följd av de nya reglerna domstolen i de flesta fall kommer att kunna med säkerhet förutse att frihetsberövandet skall bestå under kortare tid än man i dag kan vänta, och när det gäller fängelsestraff under två år kan man inte längre räkna med att myndigheterna vid verkställigheten beaktar särskilda förhållanden som i enskilda fall kan tala för eller emot frigivning. I remissen har visserligen uttryckligen förutsatts att rådande straffmättingspraxis inte skall påverkas av reformen; det sägs också att enligt en vedertagen uppfattning bl. a. bestämmelserna om villkorlig frigivning är av den karaktären att de i vart fall bara i begränsad utsträckning skall vägas in vid straffmätning i enskilda fall. Det stämmer också väl med vissa uttalanden vid brottsbalkens tillkomst att sådana överväganden sällan skulle få spela in när det gäller längden av ett fängelsestraff (jfr NJA II 1962 s. 43 ff). Bl. a. med stöd av åtskilliga uttalanden vid remissbehandlingen av fängelsestraffkommitténs betänkande kan man emellertid sätta i fråga, om detta helt stämmer med domstolarnas faktiska inställning i dag. Det är tveksamt om en domstol, som vill ta hänsyn till den tilltalades individuella förhållanden eller samhällets behov av skydd mot fortsatt brottslig verksamhet, i verkligheten kan undgå att beakta frigivningsregler som utformats på sådant sätt som skett i förslaget. Inte minst när valet står mellan fängelse två år eller kortare tid för brottslighet, som avses i 26 kap. 7 § förslaget, eller när fråga uppkommer om fängelsestraff på två – fyra månader är det förståeligt om domstolarna tar viss hänsyn till vad straffet i realiteten innebär. En annan situation, där det kan vara svårt att vid straffmätningen bortse från innebörden av lagförslaget, är när å ena sidan ett grovt narkotikabrott eller ett grovt rån, å andra sidan exempelvis grovt bedrägeri anses i och för sig förskylla lika lång fängelsestid; med hänsyn till 26 kap. 7 § i förslaget kommer – om återfallsrisk föreligger i båda fallen – frihetsberövandet normalt att bli betydligt kortare i det senare fallet, ett förhållande som torde vara svårt att förstå för allmänheten.

Mot bakgrund av det anförda framstår det enligt lagrådets uppfattning som tveksamt om frigivningsreglerna går att frikoppla från straffmätningen i den utsträckning som remissen förutsätter och om reformen inte i själva verket får vissa återverkningar på längden av de utmätta fängelsestraffen. Å andra sidan kan en sådan tendens motverkas av den allmänna tanken bakom det remitterade förslaget, att främst med hänsyn till fängelsestraffens skadeverkningar deras längd fortlöpande bör minskas. Lagrådet finner inte anledning att från nu berörda synpunkter motsätta sig förslaget.

I övrigt framför lagrådet i det följande endast invändningar mot vissa detaljer i förslaget. Allmänt kan emellertid framhållas att regleringen av frivården blivit ganska svår att överblicka bl. a. genom att bestämmelserna om skyddstillsyn i 28 kap. i stor utsträckning hänvisar till reglerna om

frigivning i 26 kap. och att dessutom vissa behörighetsregler i 37 kap. måste beaktas. En mera överskådlig reglering skulle emellertid fordra en ganska genomgripande omarbetning av lagtexten, något som inte kan komma i fråga i detta sammanhang.

Lagen om ändring i brottsbalken

26 kap. 11 §

Enligt paragrafen skall förordnande om övervakning meddelas av skyddskonsulenten bl. a. i anslutning till att villkorlig frigivning äger rum. För kriminalvårdsnämnden är inte föreskriven någon sådan behörighet. Emellertid kan kriminalvårdsnämnden enligt 26 kap. 16 § besluta om föreskrift enligt 15 § i samband med ett frigivningsbeslut, och det framstår då som opraktiskt att inte nämnden samtidigt får besluta att den frigivne skall stå under övervakning. Nämnden bör därför ha behörighet till detta i de fall då den enligt 26 kap. 9 § meddelar frigivningsbeslut. En sådan regel kan införas antingen i förevarande paragraf eller också i de allmänna bestämmelserna om nämndernas behörighet i 37 kap.

26 kap. 18 §

Paragrafen anger övervakningsnämndens behörighet att meddela vissa beslut i anledning av den frigivnes misskötsamhet. Den får emellertid läsas i samband med dels regeln i 26 kap. 11 §, att övervakning fram till dess ett år förflutit av prövotiden beslutas av skyddskonsulenten, dels bestämmelserna i 37 kap. 7 §, som ger även övervakningsnämnden behörighet att fatta beslut i sådana ärenden. Avsikten har tydligen varit att i en paragraf samla reglerna om nämndens alternativ i händelse av att den frigivne missköter sig. Vid en jämförelse med övriga nämnda lagrum framgår emellertid att såvitt gäller tiden fram till ettårstidens utgång punkt 3 saknar självständig betydelse. Det bör därför övervägas att begränsa bestämmelserna i paragrafen om nämndens behörighet till att avse beslut om övervakning efter angivna tidpunkt.

26 kap. 23 §

Enligt paragrafen skall vid förverkande av villkorligt medgiven frihet vad som förverkats anses som nytt straff med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning. Om en långtidsdömd som fallit under 26 kap. 7 § får förverkad en strafftid på minst två år lär avsikten vara att frågan om ny villkorlig frigivning skall bedömas enligt 26 kap. 7 §. Med hänsyn till att nämnda paragraf för sin tillämpning förutsätter att någon "dömts" till fängelse bör lagtexten i 26 kap. 23 § förtydligas, lämpligen genom att i paragrafen orden "nytt straff" utbyts mot "straff genom ny dom".

27 kap. 1 §

Enligt paragrafens föreslagna lydelse anges som förutsättning för villkorlig dom, att det inte med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden finns grundad anledning "anta" att han kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. Formuleringen bör sammanställas med den föreslagna nya avfattningen av 28 kap. 1 §, där det som förutsättning för skyddstillsyn uppställs bl. a. att det finns anledning "befara" att den tilltalade återfaller i brott. Bestämmelserna synes såtillvida inte helt samordnade som "grundad anledning anta" fortsatt brottslighet (27 kap. 1 §) inte är liktydigt med "anledning befara" återfall. Vidare kan man sätta i fråga, om valet mellan påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn formellt bör bero av en prövning, om den tilltalade kan väntas fortsätta sin brottsliga verksamhet. Det innebär att en domstol, som anser att skyddstillsyn är lämpligare för den tilltalades del, om den skall anknyta till lagtexten får motivera sin ståndpunkt med att det finns skäl att anta att den tilltalade begår nya brott. Inte minst av psykologiska skäl kan det förefalla otillfredsställande att sådana påståenden görs i fråga om den tilltalades prognos, särskilt när han trots allt visas det förtroendet att han undgår frihetsberövande.

Med hänsyn till dessa synpunkter förordar lagrådet viss omformulering av 27 kap. 1 § och 28 kap. 1 §. Såvitt angår 27 kap. 1 § föreslås endast den ändringen att ordet "antaga" utbyts mot "befara". Till lydelsen av 28 kap. 1 § återkommer lagrådet.

28 kap. 1 §

Enligt bestämmelsen får skyddstillsyn ådömas en tilltalad under förutsättning bl. a. att dels anledning finns att befara återfall i brott, dels att skyddstillsyn kan antas bidra till att han avhålls från återfall. Som framhållits under 27 kap. 1 § kan avfattningen av de båda reglerna om förutsättningar för villkorlig dom och för skyddstillsyn på ett mindre lämpligt sätt leda till att domstolen förutsäger ny brottslighet för den som dömts till skyddstillsyn. Den sakliga innebörden av de båda bestämmelserna kan sägas vara, att villkorlig dom bör ådömas när återfallsrisken såvitt framkommit är ringa, medan skyddstillsyn är att föredra när risken är större men fallet inte är så hopplöst att kriminalvård i frihet saknar mening. Det synes lämpligt att lagtexten direkt tar sikte på dessa förhållanden utan att man i 28 kap. 1 § uttryckligen ställer upp dålig prognos som ett självständigt rekvisit. En ändrad lydelse av 27 kap. 1 § har tidigare föreslagits. Beträffande första stycket i förevarande paragraf förordar lagrådet följande avfattning:

"Skyddstillsyn får ådömas för ett brott på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till den tilltalades tidigare brottslighet eller annars får anses behövt med särskilda åtgärder för att motverka återfall i brott och skyddstillsyn i betraktande av hans personliga förhållanden kan antas ha sådan verkan. Är mera — — — inte ådömas."

28 kap. 5 §

Paragrafen föreskriver omedelbar verkställighet av dom på skyddstillsyn såvitt gäller övervakning. Härvid ges bl. a. i första stycket en regel om inhibition, som får anses behövlig med hänsyn till att här inte är fråga om verkställighet av frihetsstraff och därför rättegångsbalkens särskilda regler om inhibition av sådan verkställighet inte är tillämpliga. Vad åter angår situationen att hovrätt upphäver en sådan dom av tingsrätt, skulle enligt vad som sägs i specialmotiveringen hovrätten även då böra meddela beslut om inhibition av verkställigheten, att gälla till dess hovrättens beslut vunnit laga kraft. Något sådant inhibitionsbeslut torde dock inte vara aktuellt, eftersom den dom varpå verkställigheten grundas har upphävts av hovrätten. En annan sak är att för tydlighetens skull det kan vara befogat att i domen erinra om att övervakningen upphör.

Godtas den inställning lagrådet sålunda har i fråga om verkan av en hovrättsdom, varigenom tingsrättens dom på skyddstillsyn upphävs, synes det erforderligt att ordalagen i tredje stycket av paragrafen jämkas något. Den situationen kan tänkas uppkomma att högsta domstolen, sedan hovrätten upphävt tingsrättens dom på skyddstillsyn, fastställer tingsrättens dom och således ånyo dömer till skyddstillsyn. I ett sådant fall skall givetvis inte tiden mellan hovrättens och högsta domstolens domar räknas in i prövotiden eller i den tid som anges i andra stycket. Detta förhållande täcks emellertid inte av bestämmelsens formulering enligt det remitterade förslaget. Stycket kan förslagsvis ges följande ändrade lydelse: "Har verkställigheten avbrutits till följd av beslut av högre rätt men döms den tilltalade därefter ändå till skyddstillsyn — — — andra stycket."

28 kap. 7 §

Skillnaden mellan punkterna 2 och 3 i första stycket är i sak så ringa att bestämmelserna lämpligen kan sammanföras till en punkt av följande lydelse:

"2. besluta om övervakning av den dömda under viss tid efter det att ett år av prövotiden förflutit, dock längst till prövotidens utgång."

Godtas detta förslag, kan punkt 3 i första stycket utgå.

37 kap. 2 §

De i paragrafen föreslagna bestämmelserna om förutsättningarna för att val skall ske proportionellt överensstämmer i princip med motsvarande reglering i 2 kap. 23 § kommunallagen (1977: 179) och i de författningar, som föranletts av prop. 1980/81:185 om proportionella val till statliga nämnder m. m. Såvitt angår frågan om utseende av ny ledamot eller suppleant för den som avgår under valperioden stämmer förslaget emellertid inte överens med vad som annars gäller i detta hänseende. Enligt tredje stycket av paragrafen skall sålunda ny ledamot eller suppleant alltid utses vid sådan avgång. En dylik ordning kan dock inte rimligen tillämpas

beträffande ledamot eller suppleant som utsetts genom proportionellt val. Detta fall bör regleras i överensstämmelse med innehållet i 3 kap. 5 § tredje stycket kommunallagen; denna ordning har även följts i de författningar som föranletts av nämnda proposition 1980/81: 185. Detta innebär att fyllnadsval skall äga rum endast när den avgångne utsetts genom majoritetsval; har ledamot valts proportionellt inträder vederbörande suppleant i den avgångnes ställe, och för proportionellt vald suppleant skall något fyllnadsval inte heller ske (jfr prop. 1980/81: 185 s. 23). Tredje stycket bör således ges ändrad lydelse – lämpligen efter förebild av 77 § tredje stycket polisinstruktionen (1972: 511) i dess lydelse enligt SFS 1982: 687 – och samtidigt byta plats med fjärde stycket i remissförslaget. Bestämmelsen kan förslagsvis utformas sålunda:

”Ledamot och annan än tillfällig ersättare utses för tre år. Om en ledamot som har utsetts vid proportionellt val avgår före tidens utgång, inträder en ersättare enligt den ordning mellan ersättarna som har bestämts vid valet. Avgår en ledamot eller ersättare som inte har utsetts vid proportionellt val, utses en ny ledamot eller ersättare för återstoden av tiden. Tillfällig ersättare förordnas för högst sex månader.”

I detta sammanhang må uppmärksammas att i förenämnda prop. 1980/81: 185 uttalades att suppleanter i där avsedda nämnder och styrelser inte borde vara personliga utan utses i grupp. De skäl som föranledde detta ställningstagande torde ha giltighet även beträffande suppleanter för ledamöter i övervakningsnämnderna. I de författningar, som föranletts av nämnda proposition, har denna princip kommit till uttryck i författnings-texten genom formuleringen att det för ledamöter skall väljas ”lika många suppleanter”. Det kan med hänsyn härtill ifrågasättas om inte i tydlighetens intresse inledningen till andra stycket av paragrafen kunde ges exempelvis följande lydelse: ”Övriga ledamöter utses genom val. För dessa väljes lika många ersättare. Val förrättas”.

Lagrådet vill slutligen beträffande förevarande paragraf beröra utformningen av sista meningen i andra stycket. Bestämmelsen torde syfta på situationen då en övervakningsnämnds verksamhetsområde omfattar flera län eller delar av olika län. I sådant fall är det naturligt att regeringen bestämmer antalet ledamöter och ersättare för varje län eller länsdel som sålunda ingår i området, varvid också här befolkningstalen bör blir avgörande. Lagrådet förordar att meningen får följande lydelse:

”Ingår flera län i övervakningsnämnds verksamhetsområde, fastställer regeringen efter samma grunder antalet ledamöter och ersättare för varje län eller del av län.”

37 kap. 3 §

En ledamot i övervakningsnämnd kan tänkas under mandatperioden upphöra att vara valbar enligt reglerna i paragrafen. På motsvarande sätt som skett i 4 kap. 8 § rättegångsbalken i fråga om nämndeman bör en

särskild regel intas om denna situation, förslagsvis i ett andra stycke av paragrafen. Lagrådet förordar att en sådan bestämmelse får följande lydelse:

”Upphör ledamot att vara valbar, är uppdraget förfallet.”

37 kap. 10 §

Enligt paragrafen skall bl. a. vissa – överklagbara – beslut av skyddskonsumenten omedelbart lända till efterrättelse. Skyddskonsumenten kan emellertid fatta åtskilliga andra beslut, framför allt grundade på den allmänna bestämmelsen om frivård i 26 kap. 14 § andra stycket. Dessa beslut torde i allmänhet till sin natur vara sådana att de genast skall tillämpas oavsett om de kan överklagas. Bestämmelsen i 37 kap. 10 § bör inte föranleda till motsatsslut i detta hänseende. Något förtydligande av lagtexten synes dock inte behövligt för att markera detta.

Övriga lagförslag

Förslagen, som väsentligen innebär följdändringar, föranleder i och för sig ingen erinran från lagrådets sida.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-01-20

Närvarande: statsråden I. Carlsson, ordförande, Lundkvist, Feldt, Sigurd-
sen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Rainer, Boström, Bod-
ström, Göransson, Gradin, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg

Föredragande: statsrådet Rainer

**Proposition om ändring i brottsbalken m. m. (villkorlig frigivning och krimi-
nalvård i frihet m. m.)**

1 Anmälan av lagrådsyttrande

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken;
3. lag om ändring i lagen (1974: 202) om beräkning av strafftid m. m.,
4. lag om ändring i lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt,
5. lag om ändring i lagen (1963: 197) om allmänt kriminalregister.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

2 Allmänt

Lagrådet har inte motsatt sig det remitterade förslaget i sak men har i sitt yttrande diskuterat vissa frågor som rör ändamålsenligheten av förslaget från olika synpunkter.

I detta hänseende har lagrådet inledningsvis satt i fråga om de föreslagna reformerna är så angelägna att de bort brytas ut ur sitt sammanhang med påföljdssystemet i övrigt. Med hänvisning till att detta är föremål för fortsatt utredning har lagrådet menat att det kan synas motiverat att i dag

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde 1982-11-11.

inskränka sig till sådana ändringar som ter sig särskilt brådskande eller i varje fall allmänt uppfattas som önskvärda.

Som jag har framhållit i remissprotokollet har jag haft stor förståelse för de synpunkter av liknande slag som från olika håll framförts vid remissbehandlingen av de båda betänkanden vilka ligger till grund för förslaget. Detta har också medfört att jag avstått från att nu ta upp vissa frågor som behandlats i betänkandena och i andra fall förordat modifieringar i förhållande till de förslag som där lagts fram. De i remissen framlagda förslagen har däremot som jag ser det inte den karaktären, att det av skäl av den art som nyss har berörts finns anledning att skjuta dem på framtiden. Jag vill i sammanhanget erinra om att riksdagen strax innan fängelsestraff- och frivårdskommittéerna tillkallades gav regeringen tillkänna att det planerade utredningsarbetet inte fick leda till dröjsmål i fråga om reformarbetet på området. En noggrann prövning skulle enligt riksdagsbeslutet ske av möjligheterna att med förtur lägga fram förslag till dellösningar också av frågor som hade samband med andra övergripande spörsmål (JuU 1978/79: 53).

Lagrådets tveksamhet synes i första hand avse de ändringar som föreslås i fråga om villkorlig frigivning. Den viktigaste innebörden av dessa är att anstaltstiderna för vissa intagna minskas och att utrymmet för en skiftande och skönsmässig praxis begränsas. Vid remissbehandlingen av fängelsestraffkommitténs betänkande har en ganska bred enighet förelegat om det angelägna av en reform i denna riktning. Under lång tid har det också varit en uttalad målsättning från statsmakternas sida att man på olika sätt bör fullfölja den linje i det kriminalpolitiska arbetet som går ut på att minska användningen av frihetsberövande påföljder och avkorta längden av de frihetsberövanden som ändå måste göras av allmänpreventiva skäl, en målsättning som även enligt lagrådet ter sig väl motiverad. Inte minst med hänsyn till att antalet intagna i kriminalvårdsanstalterna under de senaste åren ökat mycket kraftigt får det anses väsentligt att denna som princip allmänt omfattade kriminalpolitiska linje också kommer till uttryck i praktiskt handlande. Vad som har anförts nu talar enligt min mening med styrka för att reformen bör genomföras i detta sammanhang.

Lagrådet har även uttalat att det naturliga med remissens utgångspunkter skulle vara att sänka straffskalorna för den brottslighet som de nya frigivningsreglerna avser. Som lagrådet också framhåller saknas emellertid underlag för att nu genomföra en sådan reform. Det ingår i fängelsestraffkommitténs uppdrag att se över straffskalorna. Det kan naturligtvis inte uteslutas att denna översyn kan föranleda ytterligare ändringar i fråga om den villkorliga frigivningen, men detta kan som jag ser det inte utgöra något hinder mot den nu föreslagna reformen.

Lagrådet har i detta sammanhang också diskuterat betydelsen från allmän synpunkt av att de faktiska rättsverkningarna av en straffdom kommer att väsentligen skilja sig från vad den enligt sin lydelse går ut på. Ser man detta som en nackdel, måste denna emellertid vägas mot de princi-

piella och praktiska fördelar som i enlighet med vad jag har utvecklat i remissprotokollet är förenade med förslaget. Det bör också framhållas att reformen i det aktuella hänseendet inte innebär någon mer genomgripande förändring. De som undergår helt korta fängelsestraff (upp till tre månader) eller särskilt långa straff (två år och sex månader eller mer eller, i vissa fall, ett år och sex månader eller mer) berörs i princip inte av reformen. För den återstående gruppen reduceras i normalfallet anstaltsvistelsen med en fjärdedel av den tid denna i dag omfattar eller en sjättedel av den utmätta strafftiden. I åtskilliga fall blir dock reduktionen mindre än så. Det förtjänar här nämnas att skillnaden mellan utmätt strafftid och faktisk anstaltsvistelse i flera främmande rättssystem regelmässigt blir långt större än vad som blir följden av det framlagda förslaget.

När det gäller den sakliga innebörden i övrigt av den nu diskuterade reformen har lagrådet sagt sig inte vara helt övertygat om det lämpliga i att minska möjligheterna att anpassa frihetsberövandets längd efter den dömdes individuella förhållanden för att tillgodose intresset av likformighet och förutsebarhet. Lagrådet har i den delen uttryckt farhågor för att den nya ordningen i vissa fall leder till att frigivningen blir otillräckligt förberedd.

För egen del kan jag inte dela lagrådets tveksamhet på denna punkt, inte ens om jag bortser från det stora värde som ligger i att på detta område ha en enhetlig och förutsebar tillämpning. Generellt sett bör ju rimligen det förhållandet att frigivningsdagen i ett stort antal fall i princip blir bestämd redan från början leda till att frigivningarna kan bli bättre förberedda. Som bl. a. kriminalvårdsstyrelsen framhållit kan med en reglering av det slag som förslaget innebär planeringen för frigivningen påbörjas i god tid, och genom det förenklade frigivningsförfarandet frigörs också resurser som kan användas till konkreta insatser för att hjälpa de intagna med t. ex. arbets- och bostadsanskaffning. Jag kan inte heller ansluta mig till ett uttalande av lagrådet i sammanhanget om att det minskade utrymmet för frigivningspermissioner från individualpreventiv synpunkt skulle innebära ett steg tillbaka. Enligt min mening visar erfarenheten att frigivningspermissionerna har haft ett begränsat värde i rehabiliteringsarbetet.

Lagrådet har slutligen berört de effekter som förslaget om villkorlig frigivning kan få när det gäller domtolarnas straffmätning. Jag har i remissprotokollet understrukt att avsikten inte är att rådande straffmätningspraxis skall påverkas och hänvisat till att det torde vara en allmänt vedertagen uppfattning att regler om verkställighet, till vilka bestämmelserna om villkorlig frigivning hör, i vart fall endast i begränsad omfattning är av den karaktären att domstol skall väga in dem vid avgörande av frågor om straffmätning i enskilda fall (utöver de uttalanden i denna riktning som lagrådet åberopat kan här hänvisas till vad som uttalats inom lagrådet i prop. 1965: 159 s. 37). Lagrådet förefaller godta denna uppfattning från principiell synpunkt men har ifrågasatt om den helt stämmer med domsto-

larnas faktiska inställning i dag och har ansett det tveksamt om reformen inte i själva verket får vissa återverkningar på längden av de utmätta fängelsestraffen.

Att de föreslagna förändringarna, om de genomförs, kan få betydelse för straffmätningen i vissa speciella fall kan naturligtvis inte uteslutas. Jag är emellertid angelägen att slå fast att avsikten självfallet inte är att man i rättsskipningen skulle söka åstadkomma någon allmän kompensation för de förkortade anstaltsvistelser som förslaget innebär genom att mäta ut längre strafftider än f. n. Detta synes inte heller vara lagrådets mening. De exempel som lagrådet anför på fall där bestämmelsernas utformning skulle kunna få betydelse för straffmätningen hänför sig sålunda genomgående till vad som kan betecknas som tröskeffekter och inte till den allmänna nivån av de strafftider som utmäts. Det kan emellertid ändå vara av intresse att något diskutera de exempel som lagrådet har anfört i sammanhanget.

Lagrådet har först nämnt det fallet att valet för domstolen står mellan fängelse två år eller kortare tid för sådan brottslighet som avses i 26 kap. 7 § BrB i dess föreslagna lydelse. Det är här att märka att redan straffminimum för den typ av brott som här kan komma i fråga i allmänhet uppgår till eller överstiger två år. I den mån detta inte är fallet måste det som regel vid sådan särskilt allvarlig brottslighet som avses i 26 kap. 7 § utan vidare stå klart att gärningen förskyller två års fängelse eller däröver. Exemplet förefaller därför något konstruerat, och det berörda fallet synes knappast medföra några egentliga problem i straffmätningshänseende. I situationer där ett fängelsestraff på två år eller däromkring övervägs måste snarare möjligheterna till en adekvat straffmätning öka, om förslaget genomförs. Som jag påpekat i remissen innebär den nuvarande ordningen enligt fast praxis att den faktiska tiden för anstaltsvistelsen normalt blir i stort sett densamma vid strafftider som ligger mellan ett år tio månader och två år sex månader. Genomförs förslaget, undanröjs denna olägenhet.

Lagrådet har därefter tagit upp det fallet att fråga uppkommer om att döma till ett fängelsestraff på två–fyra månader. Redan enligt gällande rätt uppkommer en tröskeffekt i fråga om den faktiska anstaltsvistelsen vid strafftider av den aktuella längden. Det är dock klart att denna effekt accentueras genom förslaget. I likhet med lagrådet anser jag att man inte kan utesluta att domstolarna här i vissa fall kan finna det motiverat att beakta utformningen av bestämmelserna om villkorlig frigivning. Någon principiellt ny situation för domstolarna innebär dock inte förslaget i detta hänseende.

Det tredje fallet som lagrådet har behandlat har samband med de skillnader i faktisk anstaltstid som i vissa fall kommer att kunna uppstå vid olika former av grovre brottslighet vilka av domstol har ansetts förskylla samma strafftid. Lagrådet har därvid hänvisat till konsekvenserna av 26 kap. 7 § BrB i dess föreslagna lydelse, som innebär att senareläggning av den villkorliga frigivningen skall ske vid särskilt allvarlig brottslighet som

riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa, om påtaglig risk bedöms föreligga för återfall i brottslighet av samma slag. I detta hänseende innebär emellertid förslaget i princip inte någon förändring i förhållande till nuvarande ordning, låt vara att reglerna lagtekniskt getts en något annorlunda utformning och att deras avsedda tillämpning preciserats genom uttalanden i motiven. Det är därför svårt att se att det skulle finnas någon anledning för domstolarna att ändra sin straffmätning i de aktuella fallen, om förslaget genomförs. F. ö. tror jag, till skillnad från lagrådet, att allmänheten har stor förståelse för att en senareläggning av frigivningen sker, om det finns risk för att den dömda återfaller i den särskilt farliga brottslighet som det här är fråga om.

Lagrådet har inte ansett att de synpunkter som framförts ger anledning att motsätta sig de framlagda förslagen i sak. För egen del anser jag mig inte ha skäl att nu ompröva förslagen.

Jag övergår nu till att behandla vad lagrådet har uttalat i anslutning till de särskilda bestämmelserna i brottsbalken.

3 De särskilda bestämmelserna

I anslutning till 26 kap. 11 § har lagrådet uttalat att kriminalvårdsnämnden bör ha behörighet att, i samband med beslut om villkorlig frigivning enligt 26 kap. 9 §, bestämma att den frigivne skall stå under övervakning. En sådan regel kan enligt lagrådet införas antingen i 26 kap. 11 § eller också i de allmänna bestämmelserna om nämndernas behörighet i 37 kap.

Bl. a. med hänsyn till att kriminalvårdsnämnden enligt förslaget bibehålls vid sin nuvarande behörighet att meddela särskilda föreskrifter i beslut om villkorlig frigivning får det anses följdriktigt att nämnden också skall kunna bestämma att den frigivne skall stå under övervakning. Jag godtar därför lagrådets förslag. Lämpligen bör 37 kap. 7 § kompletteras med ett nytt tredje stycke där det föreskrivs att kriminalvårdsnämnden, i samband med beslut om villkorlig frigivning enligt 26 kap. 9 §, kan meddela ett sådant förordnande om övervakning som enligt 11 § samma kapitel ankommer på skyddskonsulenten. Genom att regeln sålunda placeras i 37 kap. markeras att det även i de här avsedda fallen avses vara skyddskonsulenten som normalt har ansvaret för bedömningen av om övervakning behövs eller inte.

Med anledning av vad lagrådet har anfört i anslutning till 26 kap. 18 § bör lämpligen den justeringen göras att punkt 3 av paragrafen i dess lydelse enligt remissförslaget utgår. Dess innehåll får då anses vara täckt av punkt 2, som bör jämkas redaktionellt. För tydlighetens skull bör paragrafen vidare kompletteras med en erinran om att övervakningsnämnden i fall som avses i paragrafen även har möjlighet att fatta beslut i frågor som avses i 37 kap. 7 § första stycket. Motsvarande justering bör göras i 28 kap. 7 §, vilket också överensstämmer med vad lagrådet har förordat.

Jag godtar lagrådets förslag till justeringar av 26 kap. 23 § och 27 kap. 1 §.

Lagrådet har föreslagit en viss omformulering även av 28 kap. 1 §. Med beaktande av de synpunkter som lagrådet har anfört synes första meningen i paragrafens första stycke, med en redaktionell förenkling i förhållande till lagrådets förslag, kunna formuleras på det sättet att skyddstillsyn får ådömas för ett brott på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden finns anledning anta att påföljden kan bidra till att han avhåller sig från fortsatt brottslighet. Därmed nämns inte uttryckligen att tidigare brottslighet skall beaktas. Att så skall ske får emellertid anses tillräckligt tydligt framgå av hänvisningen till den tilltalades personliga förhållanden, som givetvis omfattar även eventuell tidigare brottslighet. Denna kan ju vara en väsentlig faktor både för bedömningen av risken för att den tilltalade kan göra sig skyldig till fortsatt brottslighet och för ett ställningstagande till om skyddstillsyn kan antas bidra till att han avhåller sig härifrån.

Jag kan med ett par redaktionella jämkningar godta lagrådets förslag beträffande 28 kap. 5 §, 37 kap. 2 § och 37 kap. 3 §. Mot vad lagrådet har anfört i anslutning till 37 kap. 10 § har jag ingen erinran.

Utöver vad som följer av det anförda bör vissa redaktionella ändringar företas i de till lagrådet remitterade förslagen. Bl. a. föreslår jag i detta hänseende att 26 kap. 14 § tredje stycket i dess lydelse enligt remissprotokollet utgår och att dess innehåll i stället förs till paragrafens första stycke som en ny andra mening.

Bestämmelserna i 26 kap. 6, 7 och 9 §§ BrB i deras nya lydelse är som framgår av vad jag har uttalat i remissprotokollet avsedda att tillämpas även i fråga om dem som undergår kriminalvård i anstalt vid ikraftträdandet. Om en sådan intagen enligt de nämnda bestämmelserna är berättigad till halvtidsfrigivning och han vid ikraftträdandet har avtjänat halva tiden eller mer skall han friges vid ikraftträdandet. Övriga som är intagna i kriminalvårdsanstalt vid ikraftträdandet och som omfattas av de nya reglerna om halvtidsfrigivning skall friges villkorligt sedan halva tiden har avtjänats. För en intagen som avtjänar fängelsestraff vid ikraftträdandet kan emellertid den situationen föreligga att det före ikraftträdandet har skett ett avbrott i verkställigheten på grund av att han exempelvis har avvikit från anstalten eller underlåtit att inställa sig efter permission. Om frigivning, trots att ett sådant avbrott skett, sker vid ikraftträdandet eller när halva tiden har avtjänats, skulle detta innebära att den dömda undgår att avtjäna det antal dagar avbrottet har varat före ikraftträdandet. En sådan ordning är inte godtagbar och man kan inte bortse från att den skulle kunna föranleda onödiga frestelser för de intagna.

Jag föreslår därför att en särskild övergångsbestämmelse införs för fall då avbrott av detta slag har skett i verkställigheten. Lagtekniskt kan detta lämpligen ske så att det i en sådan bestämmelse först uttryckligen anges att

bestämmelserna i 26 kap. 6, 7 och 9 §§ i deras nya lydelse gäller även i fråga om den som avtjänar fängelsestraff vid ikraftträdandet. Ett undantag bör därefter göras för fall då den dömden enligt dessa bestämmelser skall friges sedan halva strafftiden avtjänats men ett avbrott i verkställigheten har skett före ikraftträdandet. För dessa fall bör föreskrivas att den dömden utöver halva strafftiden eller, om han före ikraftträdandet har avtjänat längre tid, utöver denna tid i kriminalvårdsanstalt skall avtjäna det ytterligare antal dagar som avbrottet före ikraftträdandet varat. Eftersom den dömden emellertid inte bör komma i en sämre situation än om någon ändring av bestämmelserna om villkorlig frigivning över huvud taget inte hade skett, bör också föreskrivas att villkorlig frigivning i de aktuella fallen skall ske senast då två tredjedelar av strafftiden har avtjänats i kriminalvårdsanstalt.

Någon motsvarande regel med sikte på de intagna som enligt 26 kap. 7 § i dess nya lydelse får friges först efter två tredjedelar av strafftiden synes inte behövas, eftersom i dessa fall eventuella avbrott kan beaktas inom ramen för den mera diskretionära prövning som ankommer på kriminalvårdsnämnden.

4 Övriga frågor

De i det föregående förordade ändringarna i brottsbalken föranleder justeringar i ytterligare tre lagar, nämligen lagen (1963: 193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m. m., lagen (1978: 801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet och sekretesslagen (1980: 100). Såvitt gäller de båda förstnämnda lagarna består ändringarna huvudsakligen i att ordet "övervakningsnämnd" byts ut mot "skyddskonsulent" i den mån det föranleds av att ledningen för övervakningsarbetet flyttas över från nämnden till konsulenten. I fråga om lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet föreslås vidare bl. a. en anpassning till den beslutsordning som avses gälla enligt 37 kap. 7 § BrB. Beträffande sekretesslagen föreslås att det i 7 kap. 21 § uttryckligen föreskrivs att sekretess enligt paragrafen inte gäller beslut i ett kriminalvårdsärende enligt brottsbalken. Därmed klargörs att sådana beslut beträffande vilka behörigheten enligt de framlagda förslagen överflyttas från övervakningsnämnd till skyddskonsulent inte blir underkastade sekretess. Detta bör gälla även i fråga om andra beslut som skyddskonsulenten meddelar enligt balken.

Bestämmelserna i passlagen (1978: 302) om befogenheten för skyddskonsulent och övervakningsnämnd att meddela passtillstånd m. m. bör behållas oförändrade. Däremot kan lämpligen i detta sammanhang den ändringen göras i lagen att vad som där föreskrivs om överläkare utvidgas till att gälla även annan läkare som avses i 2 § andra stycket lagen

(1966: 293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall efter 1981 års ändringar i sistnämnda lag.

Det får anses uppenbart att lagrådets hörande över de nu berörda förslagen inte erfordras.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta

dels de av lagrådet granskade lagförslagen med vidtagna ändringar,

dels inom justitiedepartementet upprättade förslag till

6. lag om ändring i lagen (1963: 193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m. m.,

7. lag om ändring i passlagen (1978: 302),

8. lag om ändring i lagen (1978: 801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet,

9. lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100).

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av betänkandet (SOU 1981:92) Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmannamedverkan inom kriminalvården

Inledning

Enligt de ursprungliga direktiven från mars 1979 har kommittén fem huvudfrågor att överväga. Dessa är 1. minimitiden för fängelsestraff, 2. en översyn av reglerna om villkorlig frigivning, 3. allmänna regler för påföljdsval och straffmätning, 4. en allmän översyn av straffskalorna samt 5. frågor som rör medborgarnas insyn och inflytande i kriminalvårdens olika organ. Minimitiden för fängelsestraff har redan behandlats i delbetänkande (SOU 1980: 1) 14 dagars fängelse.

I februari 1981 erhöll kommittén tilläggsdirektiv. Enligt dessa skall kommittén lägga fram förslag om övervakningsnämndernas avskaffande. Förslag i denna del skall om möjligt lämnas i sådan tid att en reform kan träda i kraft den 1 juli 1982.

Tilläggsdirektiven har medfört att kommittén tvingats lägga om sitt arbete. Den ursprungliga avsikten var att behandla de återstående fyra huvudfrågorna i ett slutbetänkande. Detta hade också varit mest naturligt med hänsyn till frågornas inbördes sammanhang. På grund av den uppställda tidsramen har det dock inte varit möjligt. Kommittén har i det uppkomna läget valt att i detta delbetänkande, förutom uppdraget enligt tilläggsdirektiven, behandla villkorlig frigivning samt medborgarnas insyn och inflytande inom kriminalvården. Dessa frågor har nämligen så intimt samband med övervakningsnämndernas avskaffande att de bör övervägas i ett sammanhang. Kommittén har därvid uttalat att den i det fortsatta arbetet, framför allt när detta avser reglerna för påföljdsval och straffmätning, kommer att återkomma till och på nytt överväga vissa frågor rörande den villkorliga frigivningen.

Villkorlig frigivning

Kommittén har utgått från två grundläggande principer. För det första att frihetsstraffen bör göras så få och så korta som möjligt. Detta eftersom frihetsstraffet har övervägande negativa konsekvenser för den som utsätts för det. För det andra att tillämpningen och förfarandet i så stor utsträckning som möjligt bör regleras i lag så att utrymmet för skiftande och skönsmässiga bedömningar i praxis minskar. Kommittén har också beaktat och värnat om den nordiska rättslikheten.

I frågan om *villkorlig frigivning bör behållas eller avskaffas* har kommittén stannat för att villkorlig frigivning bör behållas. Skälet härtill är att de

nackdelar som är förknippade med institutet inte är så allvarliga att de överväger de negativa konsekvenser ett avskaffande skulle föra med sig. Ett slopande av den villkorliga frigivningen skulle kräva att nuvarande straffmättningsnivån sänktes radikalt. Detta för att de faktiska anstaltstiderna inte drastiskt skulle öka. En sådan sänkning är i och för sig möjlig att åstadkomma på sikt. Men man måste räkna med att den skulle ske ojämnt och resultera i en straffmättningspraxis som blir mindre enhetlig än vad som nu är fallet. Härtill kommer hänsynen till den nordiska rättslikheten. Ett slopande i Sverige av den villkorliga frigivningen skulle inte endast föra med sig rättsolikhet på detta område utan även att samarbetet enligt den nordiska verkställighetslagen med verkställighet av frihetsstraff skulle omintetgöras. Kommittén föreslår således att institutet villkorlig frigivning behålls.

Vad gäller *tidpunkten och förutsättningarna för villkorlig frigivning* föreslår kommittén betydande förändringar.

Frigivning skall enligt huvudregeln ske efter avtjänandet av halva strafftiden. En sådan avkortning av strafftiderna har, enligt kommitténs bedömning, inga negativa effekter på brottsutvecklingen. Två undantag från regeln om halvtidsfrigivning har kommittén dock ansett påkallade.

Det första rör en mindre grupp brottslingar som för allvarlig brottslighet dömts till långa straff. Kommittén anser att samhällets behov av skydd här gör sig så starkt gällande att det krävs en längre tids frihetsberövande av den dömda. Kommittén föreslår därför att domstol får befogenhet att i vissa fall i domen förordna att frigivning skall ske först då två tredjedelar av straffet har avtjänats. För ett sådant förordnande krävs

1. att det ådömda straffet uppgår till fängelse två år eller mer,
2. att straffet avser brottslighet som har riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa,
3. att med hänsyn till brottslighetens karaktär samhällets behov av skydd är särskilt påtagligt.

Det andra undantaget hänför sig till frigivningssituationen. Om det med hänsyn till de förhållanden i vilka den intagne skulle försättas efter frigivningen anses uppenbart lämpligare att frige honom vid annan tidpunkt än efter avtjänandet av halva strafftiden eller efter två tredjedelar därav, får frigivning ske vid sådan tidpunkt. Frigivning får dock aldrig ske före halvtidsdagen och högst 14 dagar före tvåtredjedelsdagen. Vidare får frigivningen senareläggas i förhållande till dessa tidpunkter med högst 14 dagar.

En konsekvens av förslagen rörande tidpunkten för villkorlig frigivning blir att institutet *frigivningspermission* sådant det nu är utformat inte längre får någon praktisk funktion. Kommittén föreslår därför att möjligheten till frigivningspermission avskaffas.

Minimitiden för erhållande av villkorlig frigivning föreslås sänkt från nuvarande tre till två månader. Villkorlig frigivning får dock inte äga rum från fängelse som ådömts jämte skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § BrB.

Den *prövotid* som f. n. följer på den villkorliga frigivningen bör behållas. Frivårdens resurser bör koncentreras till den närmaste tiden efter frigivningen, dvs. till den tid som från återfallssynpunkt är mest riskfylld. Kommittén föreslår bl. a. därför en återgång till det system för bestämmande av *prövotidens* längd som gällde före brottsbalkens ikraftträdande. *Prövotiden* skall motsvara den tid som vid frigivningen återstår av straffet, dock minst sex månader och högst två år.

De *allmänna skötsamhetsvillkor* som gäller för de villkorligt frigivna bör enligt kommittén behållas. Möjligheten att meddela *särskilda föreskrifter* för de frigivna om vad de har att iakta under *prövotiden* bör också finnas kvar. Kommittén föreslår här det tillägget att kontaktföreskrift av den typ som nu kan meddelas skyddstillsynsdömda, angående bl. a. omfattningen av kontakten med övervakaren, skall kunna ges också för de villkorligt frigivna. Däremot bortfaller möjligheten att meddela föreskrift angående tid och sätt för betalning av skadestånd.

De villkorligt frigivna skall enligt kommitténs förslag, liksom nu, kunna ställas under *övervakning*. Dock skall en noggrannare prövning i det enskilda fallet ske av behovet av övervakning.

De *sanktioner som vid misskötsamhet*, utan ny brottslighet, kan drabba de villkorligt frigivna föreslås i stora drag bestå oförändrade. Dock skall den yttersta sanktionen, förverkande av den villkorligt medgivna friheten, få tillgripas endast om den frigivne åsidosatt särskild föreskrift som meddelats honom eller inte rättat sig av meddelad varning. Vidare får förverkande på grund av misskötsamhet ske med högst en månad.

I reglerna om *förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av nya brott* föreslår kommittén nu ingen ändring. Den möjlighet som f. n. finns att villkorligt frige den som avtjänar enbart förverkad villkorligt medgiven frihet utan hänsyn till de vanliga tidsfristerna för villkorlig frigivning föreslås slopad.

Nämnder inom kriminalvården

Kommitténs uppgift i fråga om övervakningsnämnderna var ursprungligen att förutsättningslöst pröva deras verksamhet. Tyvärr har detta inte blivit möjligt på grund av tilläggsdirektiven.

Ett förslag till avskaffande av *övervakningsnämnderna* enligt dessa direktiv läggs fram. Enligt förslaget fördelas nämndernas uppgifter på befattningshavare inom kriminalvården och de allmänna domstolarna. De sistnämnda skall besluta om åtgärder vid misskötsamhet som innebär frihetsberövande, dvs. omhändertagande, förverkande av villkorligt medgiven frihet samt undanröjande av skyddstillsyn. Framställning om sådana åtgärder skall göras av skyddskonsulent.

Skyddskonsulenterna övertar ansvaret för och ledningen av frivården. De övertar också, med undantag av de ärenden som förs till allmän dom-

stol, övervakningsnämndernas beslutanderätt i frågor rörande frivårds-klientelet. Som exempel kan nämnas beslut om övervakning, övervakare, föreskrifter samt sanktioner som ej innebär frihetsberövande. Skyddskon-sulenterna får rätt att interimistiskt besluta om omhändertagande.

Villkorlig frigivning skall enligt kommitténs förslag ske efter närmast obligatoriska regler eller prövas av domstolen redan i samband med do-men. Visst utrymme lämnas dock för hänsynstagande till frigivningssitua-tionen.

Beslutet om villkorlig frigivning skall fattas av, beträffande intagen i lokalanstalt, regionchefen, och beträffande intagen i riksanstalt, styres-mannen. I beslutet skall även anges prövotiden samt, om det bedöms erforderligt, förordnas om övervakning och särskilda föreskrifter.

Regionchefs, skyddskonsulents och riksanstaltschefs beslut i de frågor som nu sagts skall kunna föras till allmän domstol för prövning.

Vistelse utom anstalt enligt 34 § KvaL skall beslutas av kriminalvårds-styrelsen med möjlighet, med visst undantag, till delegering till region-resp. riksanstaltschef.

Kommitténs förslag medför genomgripande förändringar av *kriminal-vårdsnämndens* arbetsuppgifter. Sålunda upphör nämndens befattning med frågor om villkorlig frigivning och frigivningspermissioner. Nämndens återstående uppgifter enligt nuvarande ordning motiverar inte ett bibehåll-lande. Kommittén föreslår därför att dessa uppgifter överförs på andra organ och att kriminalvårdsnämnden avskaffas.

Lekmän inom kriminalvården

Kommittén har övervägt att inrätta lekmannastyrelser inom kriminalvår-den. Sådana styrelser skulle dock inte få adekvata och tillräckliga arbets-uppgifter inom den nuvarande kriminalvårdsorganisationen. Kommittén har därför på detta stadium av utredningsarbetet stannat för att föreslå inrättandet av lekmannanämnder med uppgift att svara för allmänhetens insyn i kriminalvården. De nya nämnderna benämns kriminalvårds-nämnder. En sådan skall finnas inom varje kriminalvårdsregion och bestå av sex ledamöter. Nämnden skall besöka varje myndighet inom verksam-hetsområdet minst en gång om året. Den skall därvid genom inspektion samt samtal med de intagna och personalen skaffa sig kännedom om hur verksamheten bedrivs vid myndigheten. Nämnden skall vidare tillställas beslut av styresman eller regionchef i ärenden om avskildhet och isolering vid anstalterna. Om behandlingen av de dömda eller förhållandena i övrigt ger anledning till det, skall nämnden begära att kriminalvårdsstyrelsen vidtar erforderliga åtgärder.

Genomförandet av förslagen

Genom kommitténs förslag uppkommer betydande besparingar. Dessa har i årsplatser på kriminalvårdsanstalterna beräknats till 450. Om, vilket dock inte är realistiskt, detta skulle medföra att anstalter med tillhoppa 450 platser lades ner skulle besparingen bli cirka 94 milj. kr. per år. Förslagen leder vidare till en besparing på cirka 2,5 milj. kr. i minskade övervakararvoden. Övervakningsnämndernas och kriminalvårdsnämndens avskaffande medför en årlig besparing på runt tio milj. kr. De nya kriminalvårdsnämnderna beräknas kosta högst 500 000 kr. om året.

Lagändringarna synes kunna träda i kraft allra tidigast vid årsskiftet 1982/83.

Sammanfattning av betänkandet (SOU 1981: 90) Frivårdspåföljder

Inledning

Frivårdskommitténs arbete skall ses som ett led i det kriminalpolitiska utvecklingsarbete som går ut på att minska användningen av frihetsberövande påföljder. För kommitténs del gäller det därvid främst att finna alternativ till frihetsstraff, alternativ som innebär en effektivisering i förhållande till de nuvarande formerna av kriminalvård i frihet. Kommittén arbetar därvid efter två huvudlinjer. Dels undersöker den möjligheterna till en uppstramning av frivården inom ramen för det nuvarande påföljdssystemet, dels prövar den förutsättningarna för att med detta system införliva en eller ett par brottspåföljder som kan utgöra nya alternativ till frihetsstraff.

Till ledning för kommitténs arbete i fråga om principerna och detaljerna i ett ändrat frivårdssystem anförts i direktiven bl. a. följande.

Det torde vara en allmän uppfattning att återfallsfrekvensen hos skyddstillsynsdömda ligger på en alltför hög nivå. Bl. a. på grund härav finns det skäl att genomföra en översyn i syfte att klarlägga frivårdens arbetsuppgifter. Av frivårdens dubbla uppgifter som kontroll- och hjälporgan kom särskilt den hjälpande uppgiften att betonas under den första tiden av brottsbalkens (BrB) tillämpning. Under senare tid har emellertid frivårdens kontrollfunktioner efter hand kommit mera i blickpunkten och tiden är nu mogen att gå längre på denna väg. Härigenom bör kriminalvården i frihet bli mera effektiv än f. n.

Vad först gäller frågan om ändringar inom det nuvarande påföljdssystemets ram knyter sig intresset främst till skyddstillsynspåföljden. Direktiven aktualiserar därvid först frågan om även denna påföljd kan tillföras ett moment av straffmätning, exempelvis genom att prøvotidens eller övervakningstidens längd inom vissa ramar bestäms i domen efter brottets art och övriga omständigheter. Även den dömdes skyldighet att hålla kontakt med de övervakande myndigheterna bör enligt direktiven i görligaste mån ges ett fast innehåll redan i samband med domen. Det uppdras vidare åt kommittén att se över de allmänna skötsamhetskrav som nu gäller för skyddstillsynsdömda samt de särskilda föreskrifter som kan meddelas. En viktig uppgift i denna del är också att se över de sanktioner som skall gälla när den dömd bryter mot vad som åligger honom. Slutligen uppdras åt kommittén att utreda frågan om tidpunkten för övervakningens igångsättande. Kommittén får dock också möjlighet att pröva även andra uppslag beträffande villkorlig dom och skyddstillsyn.

I detta delbetänkande redovisas kommitténs överväganden i fråga om

förändringar inom det nuvarande påföljdssystemets ram. Kommittén har emellertid funnit det nödvändigt att i detta sammanhang även behandla ett av de nya alternativ till frihetsstraff som redovisas i direktiven. Det gäller s. k. intensivövervakning, eftersom en sådan påföljd inte kan införas utan att det påverkar även skyddstillsynens utformning. Intensivövervakning kan nämligen enligt direktiven införas antingen som en särskild påföljd eller också genom att bestämmelserna om skyddstillsyn kompletteras. Det är i båda fallen angeläget att nå fram till tydliga gränsdragningar mellan intensivövervakning och skyddstillsyn i ordinär form. Intensivövervakning skall enligt direktiven inte heller föreskrivas i andra fall än när förutsättningar finns för att upprätthålla den i praktiken.

Allmän motivering

En större effektivitet hos kriminalvården i frihet kan leda till en minskad användning av frihetsstraff dels genom att frivårdens möjligheter att motverka återfallsbenägenheten hos klienterna blir större, dels genom att domstolarnas tilltro till frivården stärks, vilket ger dem större möjligheter att använda icke frihetsberövande påföljder. Enligt kommitténs uppfattning är den s. k. behandlingsideologin, även om den, kanske till följd av bristande resurser, inte haft den brottsreducerande effekt som förväntats, av sådant värde att den även i fortsättningen bör sätta sin prägel på kriminalvården i frihet. I övrigt bör verkställigheten av skyddstillsynen intensifieras vad gäller såväl omfattningen av som innehållet i kontakterna mellan den dömda och frivården.

Förutom en intensivare skyddstillsyn föreslår kommittén ytterligare två förändringar av påföljdssystemet. För det första föreslås en utvidgad tillämpning av och ny benämning på påföljden villkorlig dom. Vidgningen åstadkoms genom att kravet på god prognos för meddelande av sådan påföljd mildras. För det andra föreslås att en ny påföljd innebärande kriminalvård i frihet införs. Denna påföljd kallas villkorligt fängelse och innebär att anstånd medges med hela eller en del av verkställigheten av ett fängelsestraff.

Frivårdens arbetsuppgifter

Innan ställning tas till utformningen av ett ändrat frivårdssystem, är det som direktiven anger nödvändigt att analysera och klarlägga frivårdens arbetsuppgifter. Kommittén slår då fast att det är en förutsättning för att kriminalvård i frihet skall kunna utgöra ett verkligt alternativ till frihetsstraff att dess huvuduppgift är att motverka brottslighet. Denna huvuduppgift skall frivården försöka fylla genom olika åtgärder som syftar till att förmå klienten att uppfylla de förpliktelser som åvilar honom till följd av domen, genom hjälp och stöd till honom och genom åtgärder som syftar till

att ge honom en sådan social situation att han utsätts för positiv påverkan från sin omgivning. Genom dessa åtgärder förväntas frivårdens individualpreventiva och allmänpreventiva effekter kunna tillvaratas bättre.

Skyddstillsyn

Kommittén lämnar en rad förslag till förändringar i skyddstillsynens utformning som alla syftar till en intensifiering av verkställigheten. Dessa förändringar skall framför allt leda till att domstolarna får möjlighet att tillämpa påföljden i större utsträckning än f. n. Påföljden bör till följd av kommitténs förslag kunna tillämpas för svårare brott och efter fler återfall än som nu anses kunna komma i fråga. Liksom f. n. skall skyddstillsyn dock bara användas när det är individualpreventivt motiverat att ställa lagöverträdaren under övervakning.

Vad gäller påföljdens närmare utformning avvisar kommittén tanken på att införa ett moment av straffmätning inom skyddstillsynens ram. Påföljdstidens längd eller antalet kontakter mellan den dömda och frivården bör inte bestämmas enbart efter brottets svårhet.

Det yttersta ansvaret för övervakningen föreslås överflyttat från övervakningsnämnden till skyddskonsulenten. Detta är ett av flera förslag som motiveras av behovet av en snabbare start på övervakningen. Ett annat är att det redan i domen skall anges vem som skall vara övervakare för den dömda. Domstolen skall sålunda vid dom på skyddstillsyn alltid förordna en övervakare.

Kommittén vill också ge möjligheter till större variation i formerna för tillsynen av den dömda. I första hand bör målsättningen dock vara att en lekmanövervakare förordnas i varje klientärende. Om så inte är möjligt, får liksom f. n. handläggande tjänsteman på skyddskonsulentexpeditionen vara övervakare. Vid sidan av övervakaren bör ytterligare någon lekman kunna förordnas att biträda med ärendet, om det är påkallat av den dömdes personliga förhållanden. Härigenom ges möjlighet att tillämpa olika alternativa tillsynsformer, exempelvis gruppövervakning eller kontaktman på arbetsplatsen. I det sammanhanget föreslår kommittén också att den försöksverksamhet som sedan några år bedrivits i Norrköping och Linköping med att engagera vårdare från kriminalvårdsanstalter i frivården skall utvidgas till storstadsområdena.

Den ekonomiska ersättning som nu utgår till lekmanövervakare torde vara alltför låg för att nämnvärt påverka möjligheterna till rekrytering. Det rådande statsfinansiella läget torde inte medge några större förhöjningar av ersättningen. Övervakarnas kostnader för att fullgöra sitt uppdrag har emellertid ökat och kommer att ytterligare öka till följd av utredningsförslagen. Mot denna bakgrund föreslås att det nuvarande övervakararvudet avskaffas och att övervakarna i stället erhåller ökad ersättning för förlorad inkomst och andra kostnader som uppstår på grund av övervakningsuppdraget.

De nuvarande möjligheterna att kombinera en dom på skyddstillsyn med böter eller fängelse bör kvarstå. För att vidga påföljdens användningsområde föreslås att maximum för bötesstraffet höjs.

Vad gäller påföljdstidens längd föreslås betydande förenklingar. Den nuvarande konstruktionen med skilda prövo- och övervakningstider har sagts vara komplicerad och leda till missförstånd. Det är vidare känt att risken för återfall i brott är störst under de första månaderna efter domen för att därefter snabbt avta. Kommittén vill därför prioritera intensiteten i övervakningen framför längden. Även möjligheten att förlänga övervakningstiden bör avskaffas, dels för att den leder till skilda prövo- och övervakningstider, dels för att den dömdes behov av övervakning inte ensamt bör kunna leda till en längre påföljdstid. Om den normala övervakningstiden görs kort, kan även möjligheten att i det enskilda fallet förkorta övervakningstiden avvaras.

Dessa överväganden leder fram till ett förslag om att övervakningstiden alltid skall vara ett år utan möjlighet till vare sig förlängning eller förkortning. Intresset av sammanfallande prövo- och övervakningstider är vidare så starkt, att det uppväger nackdelen att den gamla skyddstillsynen inte kan undanröjas i samma utsträckning i återfallssituationer om prövotiden förkortas starkt. Även prövotiden bör därför vara ett år. Eftersom prövo- och övervakningstiderna då alltid sammanfaller, kommer prövotidsbegreppet att sakna självständig betydelse och föreslås avskaffat.

Skyldigheten för den dömda att hålla kontakt med de övervakande myndigheterna bör utgöra det grundläggande innehållet i skyddstillsynen. Önskemålet i direktiven att denna skyldighet i görligaste mån ges ett fast innehåll redan i samband med domen bör tillgodoses genom att i förordning eller tillämpningsföreskrift tas in allmänna föreskrifter om vad som skall anses utgöra en normal kontakttid. Denna bör mätas i total kontakttid under övervakningsåret och normalt vara minst 50 timmar. Kontakten bör i allmänhet vara tätast i början av övervakningstiden för att därefter successivt minska. I det enskilda fallet kan dock en annan fördelning av den totala kontakttiden visa sig lämpligast. Kontakten skall i första hand hållas med övervakaren och i andra hand med handläggaren på skyddskon-sulentexpeditionen. Skyddskon-sulenten skall i det enskilda fallet ge närmare föreskrifter rörande kontaktskyldighetens fullgörande.

Intresset av att kunna tillgodose ett särskilt starkt behov av övervakning hos lagöverträdaren bör ändå tillgodoses genom att domstolen ges möjlighet att i samband med dom på skyddstillsyn förordna om intensivövervakning under viss tid, minst en och högst fyra månader. Förutsättningar för ett sådant förordnande skall emellertid vara att det är motiverat av det begångna brottets straffvärde och att det är individualpreventivt motiverat att ställa lagöverträdaren under intensiv tillsyn. Förordnande torde därför bli särskilt aktuellt i samband med frekvent återfallsbrottslighet. Vid intensivövervakning bör kontakttiden mellan klienten och frivården under den

tid föreskriften om sådan tillsyn gäller vara den dubbla mot den ordinära övervakningens. Även i detta fall skall skyddskonsulenten ge närmare anvisningar om fullgörandet.

Förutom kravet på kontakt bör andra krav ställas på klienten. Dessa bör komma till uttryck dels i allmänna skötsamhetskrav, som närmast bör ses som en allmän målsättning för klientens förhåvanden, dels i en allmän skyldighet att lämna upplysningar om egna förhållanden, dels ock i särskilda föreskrifter, avpassade efter de individuella förhållandena. Kommittén föreslår inga väsentliga ändringar i dessa avseenden i förhållande till vad som nu gäller. Dock skall förutom domstolen även skyddskonsulenten ha rätt att meddela föreskrifter.

En viktig uppgift för kommittén har som sagt varit att se över sanktions-systemet. Den uppstramning av frivården som kommitténs förslag syftar till kan inte realiseras utan praktiska möjligheter att ingripa mot den som bryter mot uppställda regler. Det nuvarande sanktionssystemet, som endast innehåller två åtgärder som uteslutande fungerar som sanktioner, har för liten verkningskraft. Kommittén föreslår därför att det system av åtgärder som skall tillgripas vid misskötsamhet från klientens sida skall ha följande utseende.

Först bör naturligtvis förmaningar och anvisningar från i tur och ordning övervakare, handläggande frivårdsassistent och skyddskonsulent tillgripas. För att skyddskonsulenten skall få möjlighet till detta föreslås att han tillägs den rätt som nu tillkommer övervakningsnämnden att genom polisens försorg hämta klienten till sig. Till följd av kommitténs förslag upphör den möjlighet som nu finns att vid behov förlänga övervakningstiden till högst tre år. Övervakningstiden skall som tidigare sagts vara ett år utan möjlighet till vare sig förlängning eller förkortning. Föreskrifterna är där-
emot särskilt lämpliga att använda som åtgärder vid misskötsamhet. De skall kunna meddelas av skyddskonsulenten. Utöver de nuvarande föreskrifterna skall domstol också kunna ge föreskrift om intensivövervakning under viss tid, om förutsättningar finns för detta. Varning bör behållas som en åtgärd vid misskötsamhet. Den bör kunna meddelas av både skyddskonsulent och domstol.

När skyddskonsulenten har uttömt sina möjligheter eller han anser dessa otillräckliga, skall han vända sig till tingsrätt för vidare åtgärder. Detta beror på att övervakningsnämnderna förutsätts bli avskaffade. Domstolen skall då ha möjlighet att på lämpligt sätt omhänderta klienten under högst en vecka eller, om särskilda skäl finns, högst två veckor. Omhändertagandet skall liksom f. n. fungera som ett processuellt medel. Det skall då få tillgripas inte bara när fråga uppkommer om att vidta någon åtgärd mot den dömde utan även när han mer allmänt har undandragit sig övervakningen utan att något är känt om hans förhållanden. Omhändertagandet skall emellertid dessutom få användas som en ren sanktion i den formen att domstolen skall kunna förordna om fortsatt omhändertagande under ett

visst antal dagar. Tiden för omhändertagandet skall sammanlagt dock inte få överstiga två veckor. Med denna utvidgning av omhändertagandeinstitutet ser kommittén inget behov av ytterligare frihetsberövande åtgärder som sanktion vid misskötsamhet.

Liksom nu skall den yttersta sanktionen vara påföljdens undanröjande och bestämmande av en ny påföljd för brottet. En påföljdsomvandling skall dock enbart få äga rum om den dömda tidigare har meddelats en varning eller en särskild föreskrift eller en sådan åtgärd skulle vara meningslös, därför att han helt vägrar att medverka till övervakningen. För att göra påföljdsomvandlingen till en mer verkningsfull sanktion än f. n. föreslås en väsentligt förenklad handlägningsordning. Denna innebär att skyddskonsulenten skall föra talan direkt i tingsrätten om en sådan åtgärd. Vidare föreslås en tidsfrist om två veckor från det talan väcks till dess frågan skall prövas i tingsrätten.

Kommittén har också haft att utreda frågan om omedelbar verkställighet av dom på skyddstillsyn. Kommittén föreslår att verkställigheten alltid skall starta från domsdagen, om rätten inte förordnar annat. Högre rätt skall kunna meddela inhibition av verkställigheten. Även en dom på fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB föreslås emellertid kunna förordnas gå i omedelbar verkställighet. Verktälligheten av ett sådant fängelsestraff kan nämligen annars försvåra rehabiliteringsarbetet under övervakningstiden.

Skall målet att minska användningen av frihetsstraff nås, är det av särskilt intresse vilken reaktionen skall bli vid återfall i brott under verkställigheten av dom på skyddstillsyn. Kommitténs förslag syftar därvid till att öka möjligheten för domstolarna att fortsätta med kriminalvård i frihet trots återfallet. S. k. konsumtionsdomar, som innebär att den tidigare skyddstillsynen får avse även den nya brottsligheten, föreslås komma till minskad användning. I stället bör domstolen även i dessa situationer i regel meddela en ny dom på skyddstillsyn. För att undvika att två skyddstillsyner då skall löpa vid sidan av varandra, föreslås att den tidigare skyddstillsynen skall kunna undanröjas, även när påföljd av samma slag väljs för det nya brottet. Detta är f. n. inte möjligt.

Villkorlig dom

Kommittén föreslår som tidigare har nämnts även vissa förändringar av påföljden villkorlig dom. Det väsentligaste förslaget är att det krav på god prognos hos lagöverträdaren som nu gäller för meddelande av villkorlig dom skall mildras. Detta förslag motiveras av olika skäl. Den intensifiering av skyddstillsynen som kommittén föreslår gör påföljden mindre lämpad för förstagångsbrottslingar med mindre varaktiga behov av hjälp och tillsyn. Dessa bör därför i stället meddelas villkorlig dom. Frivårdens resurser kan då prioriteras till förmån för de lagöverträdare som är i störst behov av dem. Ett mildrat krav på god prognos ger också möjligheter att något

mildra den för många lagöverträdare svårförståeliga effekten att sociala behov leder till mer ingripande påföljder.

Påföljdens användningsområde föreslås också vidgat genom att maximum höjs för det bötesstraff som kan dömas ut jämte villkorlig dom.

Den villkorliga domen föreslås också väsentligt förenklad. De allmänna skötsamhetskraven, möjligheten att meddela föreskrift om skadeståndsbetalning och sanktionssystemet föreslås avskaffade, eftersom de i praktiken inte har kommit till användning. Därmed saknas också skäl att förena påföljden med en prøvotid. Även den bör därför avskaffas. Genom att påföljden då kommer att sakna verkställighetstid och verkställighetsinnehåll kan även de särskilda bestämmelserna om reaktionen vid återfall undvaras. Av allmänna oskrivna regler om återfalls inverkan följer ändå att den tidigare brottsligheten har viss betydelse vid påföljdsbestämning. För att villkorlig dom bättre skall stämma överens med sin nya utformning och för att den inte skall förväxlas med andra påföljder föreslås slutligen också att påföljden i stället skall benämnas *straffvarning*.

Intensivövervakning

Intensivövervakning som en självständig påföljd utgjorde väsentliga inslag i de förslag till nya straffsystem som lämnades av ungdomsfängelseutredningen (SOU 1977: 83) och brottsförebyggande rådets kriminalpolitiska arbetsgrupp (BRÅ Rapport 1977: 7). Vid remissbehandlingen kritiserades emellertid dessa förslag för att de skulle göra påföljdssystemet svåröverskådligt och för att det skulle bli svårt att hålla isär de olika påföljderna på verkställighetsstadiet. Enligt frivårdskommitténs direktiv bör därför arbetet att finna en ny frivårdspåföljd till en del bedrivas med andra utgångspunkter. Kommittén avvisar också tanken på intensivövervakning som en särskild påföljd. I stället bör, som tidigare har sagts, inom ramen för skyddstillsyn finnas möjlighet att under vissa förutsättningar utöva en särskilt intensiv tillsyn av den dömde.

Villkorligt fängelse

En minskad användning av frihetsstraff blir följden om man i påföljdssystemet mellan skyddstillsyn och fängelse för in en ny påföljd som innebär kriminalvård i frihet. Kommittén vill uppnå detta mål genom att som en ny påföljd åter föra in den form av villkorlig dom som fanns före brottsbalken och som innebar att domstolen vid ådömande av fängelsestraff medgav anstånd med straffverkställigheten under en viss prøvotid. Påföljden bör kallas *villkorligt fängelse*. Den innebär alltså att domstolen mäter ut ett fängelsestraff men samtidigt medger anstånd med verkställigheten. Om ett kortvarigt frihetsberövande ändå är oundvikligt av främst allmänpreventiva skäl, bör domstolen kunna medge anstånd med en del av verkställigheten. Den del som skall verkställas får då inte överstiga tre månader.

Villkorligt fängelse skall förekomma i två former, med och utan övervakning. Villkorligt fängelse utan övervakning skall helt sakna verkställighetsinnehåll, medan villkorligt fängelse med övervakning skall ha ett verkställighetsinnehåll som överensstämmer med skyddstillsynens med vissa undantag i fråga om påföljdstidens längd, åtgärder vid misskötsamhet och reaktionen vid återfall. I likhet med övriga frivårdspåföljder bör villkorligt fängelse kunna kombineras med böter.

Villkorligt fängelse utan övervakning är avsedd att användas för lagöverträdare, som inte är i behov av tillsyn, i de fall då straffvarning antingen på grund av brottets svårhet eller på grund av återfall anses inte kunna komma i fråga och ovillkorligt fängelse inte är oundgängligt. Villkorligt fängelse med övervakning är avsedd att användas i motsvarande fall, när lagöverträdaren är i behov av tillsyn. Detta bör särskilt vara aktuellt i fråga om de lagöverträdare som nu ådöms fängelsestraff på grund av täta återfall i förmögenhets- eller våldsbrott. Genom det konkreta straffhotet bör den nya påföljden ha ett högre allmänpreventivt värde än villkorlig dom och skyddstillsyn och därför kunna användas för svårare brott än dessa påföljder. Villkorligt fängelse bör bara ersätta fängelsestraff och inte tillämpas när domstolarna f. n. skulle vara beredda att ådöma villkorlig dom eller skyddstillsyn.

Genom att villkorligt fängelse kan tillgodose även tämligen högt ställda allmänpreventiva krav bör ett mer nyanserat påföljdsval bli möjligt för vissa brott som, trots att de inte kan anses som svåra, med hänsyn till sin särskilda art i regel anses böra leda till frihetsberövande påföljd. Detta gäller för sådana brott som misshandel, våld eller hot mot tjänsteman, olovlig körning, olovlig vistelse i riket och rymning.

Vad sedan gäller påföljdens utformning föreslår kommittén att det vid villkorligt fängelse, till skillnad från vad som skall gälla vid straffvarning och skyddstillsyn, skall löpa en prøvotid. Denna bör vara två år eller, om det utmätta straffets längd är sex månader eller mindre, ett år. Eftersom verkställighetsinnehållet i villkorligt fängelse med övervakning bör vara detsamma som i skyddstillsyn, föreslås att övervakningstiden dock alltid skall vara ett år.

Liksom vid skyddstillsyn bör övervakningen efter dom på villkorligt fängelse som regel starta från domsdagen. Domstolen bör även ges rätt att förordna att den ovillkorliga delen av ett i övrigt villkorligt fängelsestraff skall gå i omedelbar verkställighet, om lagöverträdaren också ställs under övervakning.

Villkorligt fängelse utan övervakning bör i likhet med straffvarning sakna sanktionssystem i fråga om misskötsamhet. Villkorligt fängelse med övervakning bör ha ett sanktionssystem som överensstämmer med skyddstillsynens utom vad avser den yttersta reaktionen. Det ligger nämligen i påföljdens idé att denna bör vara det villkorligt medgivna anståndets förverkande. Anståndet föreslås därför kunna helt eller delvis förverkas.

Eftersom det är svårt att tänka sig allvarlig misskötsamhet som inte är förenad med nya brott, bör det dock normalt vara tillräckligt om någon månad av det villkorligt medgivna anståndet förverkas.

Det ligger vidare i påföljdens natur att det villkorligt medgivna anståndet i regel bör förverkas vid återfall i brott. Eftersom hänsyn emellertid härvid bör tas till vad som har avtjänats av det tidigare straffet, bör domstolen i en sådan situation göra en helt ny påföljdsbestämning som skall avse både den gamla och den nya brottsligheten. Om rätten ändå skulle stanna för fortsatt kriminalvård i frihet, bör den undanröja det gamla villkorliga fängelset och på nytt döma till villkorligt fängelse. Det finns då möjligheter att genom påföljdens innehåll åstadkomma den upptrappning av påföljdsvalet som ter sig naturligt på grund av återfallet.

Kostnader och genomförande

Enligt direktiven om finansiering av reformer kan kommittén inte föreslå andra reformer än dem som ryms inom ramen för befintliga resurser. Flera av kommitténs förslag påverkar resursfrågorna. Nya former av tillsyn skall sålunda kunna förekomma. Övervakningen skall bli intensivare och därmed arbetsbelastningen på tjänstemännen och lekmanövervakarna större. Tjänster för vårdare föreslås inrättade vid vissa storstadsdistrikt.

Samtidigt syftar kommitténs förslag till att begränsa användningen av frihetsstraff och även i övrigt ge förutsättningar för att tillgripa mindre ingripande påföljder än f. n. Det är emellertid svårt att beräkna förslagets ekonomiska konsekvenser i dessa avseenden, eftersom rättsutvecklingen påverkas av alltför många faktorer som inte kan förutses. Förslagen torde emellertid inte leda till ökade utan snarare till minskade kostnader. Slutligen föreslås att övervakningstiden vid skyddstillsyn skall förkortas från normalt två år till ett år.

Det sistnämnda förslaget beräknas medföra att det genomsnittliga antalet frivårdsklienter minskar med ca 2 500 och övervakarsättningarna med ca 3 milj. kr. om året. För denna kostnad beräknas ca 5 000 personer kunna anlitas som biträden vid övervakningar. Förslaget om utvidgad tillämpning av straffvarning beräknas leda till ett minskat klientantal för frivården med 1 200–1 300 personer. Å andra sidan beräknas genom minskad tillämpning av fängelsestraffet klientantalet inom frivården öka med drygt 500 personer, samtidigt som platsbehovet på anstaltssidan beräknas minska med 175 platser. Kostnaderna på anstaltssidan beräknas därigenom minska med 23,8 milj. kr. om året om än först efter hand, när den ändrade tillämpningen slår igenom på fängelsepopulationen.

Totalt beräknas för frivårdens del det genomsnittliga klientantalet minska med ca 3 200 personer. Det är emellertid det mest lättarbetade klientelet som försvinner, medan det som tillkommer torde vara problemfyllt. För att frivården skall kunna få önskad intensitet är det nödvändigt med en sänk-

ning av antalet klienter per handläggande tjänsteman. När viss hänsyn tagits till att skyddskonsulenten torde behöva bli avlastad vissa av sina nuvarande arbetsuppgifter, beräknas kommitténs förslag medföra att antalet klienter minskar med fem till drygt 31 per handläggare. Ändå torde det vara nödvändigt med vissa resurstillskott i storstadsdistrikten. Kostnaden för vårdartjänster inom frivården beräknas till 145 000 kr. om året per tjänst.

Lagändringarna föreslås träda i kraft de 1 januari 1983. Genomförandet bör dock ske samtidigt med genomförandet av vissa förslag rörande den villkorliga frigivningen och övervakningsnämnderna som fängelsestraffkommittén f. n. utarbetar.

Sammanställning av remissyttranden över betänkandena (SOU 1981: 92) Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmanamedverkan inom kriminalvården och (SOU 1981: 90) Frivårdspåföljder

REMISSINSTANSER

Efter remiss har yttranden över betänkandena avgetts av riksåklagaren (RÅ), Göta hovrätt, hovrätten för Övre Norrland, kammarrätten i Jönköping, Stockholms, Göteborgs, Malmö och Helsingborgs tingsrätter, domstolsverket, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, kriminalvårdsnämnden, övervakningsnämnderna i Stockholm, andra avdelningen, Eskilstuna, Göteborg, andra avdelningen, Malmö, första avdelningen (endast SOU 1981: 90), Täby (endast SOU 1981: 92), Karlskoga och Luleå (endast SOU 1981: 92), brottsförebyggande rådet (BRÅ), socialstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket, justitieombudsmannen Anders Wigelius (JO), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Centralorganisationen SACO/SR, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges statsåklagare (endast SOU 1981: 92), Föreningen Sveriges åklagare, Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polischefer, Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän, Föreningen styresmän och assistenter m. fl. vid kriminalvårdsanstalterna (endast SOU 1981: 92), Övervakares och kontaktpersoners riksförbund, Svenska fängvårdssällskapet och Sveriges socio-nomers, personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund. Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer har avgett gemensamma yttranden.

RÅ har överlämnat yttranden från överåklagaren i Stockholm och länsåklagarna i Kalmar, Norrbottens, Uppsala och Värmlands län. SACO/SR har överlämnat ett yttrande från Förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer (JUSEK). Övervakningsnämnden i Täby har överlämnat yttrande från tjänstgörande styresmannen vid kriminalvårdsanstalten i Österåker.

REMISSYTTRANDENA

1 Allmänt

De båda kommittéernas betänkanden har fått ett något blandat mottagande. Åtskilliga remissinstanser uttalar visserligen sin anslutning till för-

slagen i stora delar, men kritik mot dessa anförs samtidigt från många håll vad gäller både en del principiella frågor och vissa detaljspörsmål.

Flertalet av de remissinstanser som närmare går in på frågan ger uttryckligen sin anslutning till den målsättning för kommittéernas arbete som har legat i att söka vägar att nedbringa användningen av frihetsstraff. Till dessa instanser hör *kriminalvårdsstyrelsen* som emellertid samtidigt understryker ett konstaterande av frivårdskommittén att kriminalpolitikens – och än mer kriminalvårdens – utformning har en marginell betydelse för brottsligheten jämfört med familje- och skolpolitik, arbetsmarknads- och socialpolitik, rättsväsendets utformning och funktion i stort och framför allt den ekonomiska strukturen och människosynen i samhället. Det kan enligt styrelsen inte nog betonas att man med denna utgångspunkt inte får förvänta sig att förändringar i påföljdssystem och verkställighet skall ha stor genomslagskraft. Tvärtom måste man inför varje förändring fråga sig om den troligen marginella effekten är värd de olägenheter som många förändringar initialt medför. *LO* har liknande synpunkter.

Samhällsutvecklingens betydelse för brottslighetsnivån betonas också av *rikspolisstyrelsen* som även pekar på att straffverkställigheten i fängelse enligt klara belägg saknar positiv inverkan på de intagnas återanpassning i samhället. Tvärtom leder den i allmänhet till försämrad rehabilitering och hög återfallsrisk samt verkar ofta personlighetsnedbrytande. Enligt rikspolisstyrelsens mening finns det mot bakgrund av dessa negativa erfarenheter ett klart önskemål om att minska användningen av fängelsestraff. Ett klart behov av en effektivare frivård föreligger också. Frågan är emellertid hur långt man i praktiken kan minska fängelsestraffen genom att öka användningen av frivårdspåföljderna utan att detta leder till oacceptabla verkningar från allmänpreventiv synpunkt. De allmänpreventiva effekterna av olika brottspåföljder är inte klarlagda men erfarenheterna av tidigare reformer och i synnerhet den negativa brottsutvecklingen ger enligt rikspolisstyrelsens mening, särskilt som förslagen nu inte medför att några nya resurser tillförs kriminalvården, upphov till övervägande tveksamhet om nya reformer inom påföljdssystemet kan leda till avsett resultat på kortare sikt. Enligt styrelsens uppfattning kan inte ifrågakomma att drastiskt minska frihetsberövandena till förmån för påföljder i frihet om inte en godtagbar utveckling kan förutsättas.

Liknande synpunkter anförs av *domareförbundet* som också säger sig dela uppfattningen om fängelsestraffets negativa effekter. I mindre grad gäller detta dock enligt förbundet beträffande de helt korta straffen. Bland dem som dömts till kortare fängelsestraff är återfallsfrekvensen inte hög, i vart fall ej bland dem som dömts till fängelse första gången. Vad gäller fängelsestraffets nedbrytande effekter bör enligt vad förbundet uttalar fängelsemiljön i det enskilda fallet jämföras med den miljö, vari den dömda vistats i frihet. Många av dem som i dag häktas och senare döms till

fängelse saknar arbete och godtagbar bostad och är djupt nedgångna i alkohol- eller narkotikamissbruk. En fortsatt vistelse i dessa miljöer är säkerligen också nedbrytande för personligheten och därutöver farlig för den fysiska hälsan. I dylika situationer kan ett fängelsestraff vara det mest humana alternativet när, såsom ofta är fallet, åtgärder inte anses kunna vidtas med stöd av sociallagstiftningen. Även med dessa reservationer framstår dock fängelsestraffet som en påföljd som om möjligt bör undvikas. Insikten härom är också enligt förbundet utbredd i domstolarna.

Helsingborgs tingsrätt anser att rättstillämpningen redan nu i allt väsentligt uppfyller målsättningen att i all möjlig mån minska användningen av frihetsstraff. Domstolarnas praxis beträffande påföljder för brott måste i stort sett betecknas som mycket varsam och mild. I det längsta – om ej hänsyn till den allmänna laglydnaden lägger hinder i vägen – drar man sig för att tillgripa fängelsestraff. Vid bestämmande av frihetsstraff utnyttjas dessutom regelmässigt endast straffskalornas nedre del. Ofta dömer domstolarna till det lägsta straff som är möjligt enligt den tillämpliga straffskalan, särskilt vid brott som har högt straffminimum. Undantag finns, t. ex. i fråga om narkotikabrott, där statsmakterna styrt utvecklingen genom att successivt skärpa straffbestämmelserna. Tingsrätten ifrågasätter om det – med utgångspunkt i gällande straffskalor – allmänt sett kan finnas något nämnvärt utrymme för att i rättstillämpningen ytterligare begränsa frihetsberövanden. *Polischefsöreningarna* ställer frågan om det i en tid med allt mer omfattande och grövre brottslighet är realistiskt att en minskad användning av frihetsstraff skall kunna ske i någon större utsträckning utan att allmänhetens förtroende för rättsväsendet går förlorat och utan att polisens och andra rättsvårdande funktionärer tappar intresset för sina uppgifter.

Övervakningsnämnden i Karlskoga framhåller i sammanhanget särskilt att det i ett rättssamhälle är viktigt att på alla sätt förhindra brott. Upplysning om bättre lås och andra inbrottsskydd, krav på legitimation, stopp för spelhallar m. m. är några sätt att minska brottsligheten. Ökade insatser bör ske på alla områden för att nå detta mål. Vidare måste de sociala förhållandena för många förbättras. Barns och ungdoms sysselsättning måste följas. Här spelar hemmen en avgörande roll. När nu trots allt brott förekommer måste samhället reagera. Den enskilde kommer aldrig att tolerera att brott begås och samhället, som ej heller kan tolerera brott, måste skydda och hjälpa den enskilde. Det är synnerligen viktigt med åtgärder, som ökar risken för upptäckt. Lagföringen måste ske snabbare än nu. Målsägandens ställning måste värnas. Dennes berättigade krav måste tillgodoses. I alla påföljder måste berättigade och utdömda skadeståndskrav också tillfalla målsägande.

Flera remissinstanser tar med anledning av de båda kommittébetänkandena upp allmänna synpunkter på frågor som rör påföljdssystemet. Därvid diskuteras bl. a. – särskilt i anslutning till frivårdskommitténs betänkande

– frågan i vad mån behandlingssynpunkter bör verka styrande på påföljdssystemet.

Kriminalvårdsnämnden, som utförligt uppehåller sig vid dessa frågor, konstaterar bl. a. att insikten om att frihetsberövande har skadliga verkningar länge har varit en drivande faktor i reformarbetet på det kriminalpolitiska området i vårt land. Det torde numera råda en så allmän uppslutning kring uppfattningen att färre och kortare fängelsestraff bör eftersträvas, att önskvärdheten av reformer i den riktningen inte behöver betonas särskilt. När det gäller att nå detta mål är det naturligt att meningarna kan gå isär. Man har hittills gått flera olika vägar för att begränsa frihetsberövandet i anledning av brott. Dessa metoder har inneburit avsteg från den klassiska straffrättsläran att brott skall förskylla ett visst, efter gärningens beskaffenhet utmätt straff. De skulle inte ha kommit till användning i den omfattning som har skett, om inte tanken uppkommit att genom särskilda åtgärder komma åt de bakomliggande orsakerna – ekonomiska, sociala eller själsliga – till att människor begår brott. Behandlingstanken ligger bakom den straffrättsideologi som har visat sig erbjuda metoder att minska frihetsberövandet i anledning av brott. Den har inte bara därigenom utan även i övrigt varit av avgörande betydelse för en humanisering av systemet med straff. Påföljdssystemet i brottsbalken är inte utan brister men framstår enligt nämnden som resultatet av en på det hela taget välbalanserad avvägning mellan allmänpreventiva och individualpreventiva hänsyn. Nämnden delar inte den behandlingss pessimism som har gjort sig gällande utan anser att man inte kan bortse från att de angivna metoderna haft betydande värde. Frihetsberövandet i anledning av brott har kunnat begränsas i en omfattning som sannolikt inte hade varit möjlig, om krav på enkelhet, formell rättvisa och förutsebarhet i straffsystemet hade getts större tyngd. De remitterade förslagen utgör enligt vad nämnden konstaterar en vidareutveckling av metoderna att med alternativa påföljder och villkorlig frigivning begränsa frihetsberövandet i anledning av brott. Förslagen från frivårdskommittén är enligt nämnden väl lämpade för ändamålet medan de av fängelsestraffkommittén föreslagna ändringarna i fråga om villkorlig frigivning inte synes vara ägnade att i realiteten leda till kortare straff.

JO betonar att huvudsyftet med påföljdssystemet måste vara att förebygga brott. Det skall medverka till att den allmänna laglydnaden upprätthålls och till att den enskilde lagöverträdaren avhålls från att återfalla i brott. Vid utformningen av påföljdssystemet måste alltså en lämplig balans av allmän- och individualpreventivt betingade inslag åstadkommas. Huvuduppgiften för frivården bör vara att genom såväl kontroll som stöd verka för att den dömda inte återfaller i brott samt att i övrigt främja hans anpassning i samhället.

Liknande principiella synpunkter framhålls av bl. a. *Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän* och *Svenska fängelsevårdssällskapet*, som båda betonar angelägenheten av att behandlingstanken behålls inom kriminalpoliti-

ken. *Sveriges socionomers, personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund* har samma uppfattning och påpekar samtidigt att medan utvecklingen inom andra vårdområden kännetecknas av servicetanke och frivillighet kriminalvården i allt större omfattning har fått ta över samhällets repressiva inslag. Samtidigt har en ökad kritik riktats mot frivården för dålig effektivitet och tal om bristande förtroende från domstolarnas sida. Denna kritik avvisas av förbundet som framhåller att man här har mätt effektiviteten med allmänt definierade termer som återfall. Ingenting nämns om alla de människor som getts möjlighet till ett värdigt liv i frihet där alternativet hade varit fängelse. Frivårdens möjlighet att påverka den dömda är visserligen mindre än den påverkan som klienten utsätts för i andra sammanhang. Trots detta måste möjligheten att påverka och förändra tas tillvara. *LO* menar att det – trots den oroande brötsutvecklingen – inte finns anledning att rubba grundprinciperna bakom 1973 års kriminalvårdsreform utan att man i stället bör fortsätta att utveckla påföljdssystemet med huvudsaklig inriktning på frivårdspåföljder.

I viss motsättning till dessa yttranden uttalar *BRÅ* att stora delar av den teoretiska grundvalen för behandlingsideologin har kommit att ifrågasättas efter brottsbalkens tillkomst. Även om man inte bör ge upp ambitionerna att utforma påföljdernas innehåll på ett individualpreventivt lämpligt sätt anser *BRÅ* inte att man på nuvarande kunskapsnivå kan lägga behandlingstankar till grund också för påföljdsvalsproblematiken. Vad frivårdskommittén anför i denna del framstår endast som fromma förhoppningar som tyvärr inte har något underlag i faktiska kunskaper. Liknande synpunkter framhålls av *hovrätten för Övre Norrland*, som menar att det hade varit bättre om kommittén förutsättningslöst kunnat undersöka möjligheterna av att införa ett system där påföljden – straffet mera markant än i dag kunde knytas direkt och uteslutande till det begångna brottet. *Helsingborgs tingsrätt*, som också utvecklar liknande tankegångar, betonar bl. a. vikten av att markera brottslingens ansvar för sina gärningar och av att krav ställs på proportionalitet mellan brott och straff. Straffsystemet bör dessutom enligt vad tingsrätten uttalar vara så enkelt och lätt att begripa som möjligt så att den enskilde individen kan förutse vad han har att utstå om han begår brott. Kravet på förutsebarhet bör gälla även för straffverkställigheten. Synpunkter av samma art anför av *Göta hovrätt*.

Även enligt *rikspolisstyrelsens* mening finns det från principiell synpunkt betydelsefulla invändningar mot behandlingsideologin. Framför allt är det resultaten av utförd behandlingsforskning som ger upphov till dessa. Behandlingsideologin har inte lyckats uppfylla sina grundläggande syften att åstadkomma social rehabilitering och att begränsa återfallsbrottsligheten. I princip bör en brottspåföljd därför inte få tas till intäkt för behandling. Därmed är inte sagt att behandlingen och försöken till social rehabilitering av brottsklientelet bör tas bort. Tvärtom skall alla möjligheter till meningsfull behandling och social rehabilitering tas till vara. Vid utform-

ningen av en framtida kriminalpolitik måste tas större hänsyn till behandlingsideologins svagheter. Även om det nu kunde finnas anledning att gå längre på den vägen än vad kommittén har velat göra kan rikspolisstyrelsen ändå ansluta sig till frivårdskommitténs ståndpunktstagande.

Domareförbundet anser att den behandlingsideologi som under senare tid har varit förhärskande inom svensk kriminalpolitik har medfört att kraven på förutsebarhet och rättvisa har fått stå tillbaka när domstolarna skolat tillgodose de sinsemellan motstridiga krav, som rättsordningen ställer. Det kan också på sikt leda till oöverskådliga skador, om domstolarna i sin rättstillämpning alltför mycket avviker från allmänt rådande värderingar. Det finns enligt förbundets mening anledning att varna för sådana effekter med anledning av de framlagda förslagen. Det kan redan nu ifrågasättas om inte den från målsägandesynpunkt överslätande attityd, som domstolarna ofta anses inta vid upprepade och även förhållandevis grova förmögenhetsbrott, står i allt för mycket strid med det allmänna rättsmedvetandet. Att nu – i en tid av stigande och förgrovd brottslighet – ytterligare förstärka denna utveckling och utvidga den även till andra brottstyper kan väcka betänkligheter. Förbundet framhåller i sammanhanget också att det såväl för den enskilde lagbrytaren som för allmänheten säkerligen är domstolens val mellan straff – fängelse – eller annan påföljd som är helt avgörande. Om valet blir kriminalvård i frihet kommer i jämförelse härmed sådana frågor som övervakning, provotidens längd eller om straffet utsätts i domen i skymundan. Att föreskrifter av denna typ skulle ha en allmänpreventiv effekt är antaganden som torde grundas på en felaktig föreställning om vad som framstår som väsentligt och om vad av domstolarnas verksamhet som kommer till allmänhetens kännedom.

Frågan om behandlingsideologins betydelse för påföljdssystemet tas upp även av *Göteborgs tingsrätt*. Enligt tingsrätten får det sannolikt accepteras att den som vill ändra det bestående har bevisbördan för att det nya är bättre. Allmänt framhåller tingsrätten emellertid att det oftast är svårt att finna övertygande argument – annat än möjligen rent ekonomiska och humanitära – för den ena eller den andra lösningen. Allt tyder på att de mål som man ställer upp när det gäller att motverka brott genom sanktioner – generellt sett – måste sättas lågt om man skall ha en realistisk ambitionsnivå för kriminalpolitiken. I stället bör man när det gäller samhällsinsatser understryka behovet av sociala stödåtgärder. De bedömningar och avvägningar som måste göras i dessa delar ligger emellertid snarare inom socialvårdens ram än inom kriminalvårdens. Denna syn på sanktionssystemet innebär emellertid inte ett underkännande av kriminalpolitikens betydelse totalt sett. Dels har påföljden sannolikt en brottsavhållande effekt i många fall då det är fråga om "kalkylerande brottslingar", dels har kriminaliseringen antagligen en – om än omätbar – betydelse för normuppbbygget i samhället.

En del remissinstanser är tveksamma till lämpligheten av partiella

reformer på påföljdssystemets område. *Domareförbundet* påpekar att de båda kommittéernas arbete syftar till en genomgripande översyn av hela påföljdssystemet. De frågor som därvid skall behandlas har nära samband med varandra. Enligt förbundets uppfattning är det olyckligt att förslagen nu splittras på olika delbetänkanden, vilket försvårar den samlade överblick, som är önskvärd. Även *JO* säger sig ha svårt att se fördelarna med att genom en rad delbetänkanden föreslå förändringar etappvis i straffsystemet. Helhetsperspektivet på kriminalpolitiken riskerar att gå förlorat med ett sådant tillvägagångssätt. *JO* anser det vara betänkligt om det ganska brett anlagda reformarbetet enbart leder till att man får ett antal dellösningar vilka kan te sig som provisorier medan man väntar på ett fastare principiellt grepp över ämnet. *RA* har liknande synpunkter.

Övervakningsnämnden i Luleå anser att den pågående översynen över brottsbalkens regelsystem är på sin plats sedan brottsbalken nu varit i kraft i snart tjugo år. Under denna tid har det kriminalpolitiska synsättet ändrats i väsentliga avseenden. Mot reformarbetet som sådant kan emellertid riktas den kritiken att det är svårt att få någon översiktlig och enhetlig bild av de förslag som läggs fram. Detta beror huvudsakligen på att reformarbetet nu fördelats på två skilda kommittéer, som därtill nödgats föreslå partiella reformer genom delbetänkanden. Dessutom har arbetet ytterligare komplicerats av tilläggsdirektiv, som har sin grund i väsentligen andra värderingar än de kriminalpolitiska. Det föreligger en risk för att reformarbetet därigenom leder till att påföljdssystemet i brottsbalken, som ju redan ändrats i betydande avseenden genom delreformer, kan komma att förlora sina konturer.

De nämnda tilläggsdirektiven kritiserar också av flera andra remissinstanser. Som i det följande skall beröras närmare gäller kritiken särskilt att kommittéerna har ålagts att utgå från att övervakningsnämnderna skall avvecklas (se närmare avsnitt 4).

2 Villkorlig frigivning

2.1 Allmänna synpunkter

De för fängelsestraffkommittén två grundläggande principerna, att frihetsstraffen bör göras så få och korta som möjligt och att utrymmet för skiftande och skönsmässiga bedömningar bör minskas, har i allmänhet vunnit anslutning eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. Förslagen har inte desto mindre fått ett blandat mottagande.

Huvuddragen av förslagen lämnas utan erinran eller tillstyrks av majoriteten av remissinstanserna. En betydande andel av dessa anför emellertid reservationer i olika hänseenden.

Många av remissinstanserna, bland såväl dem som tillstyrker att försla-

gen nu läggs till grund för lagstiftning som dem som ställer sig tveksamma till detta eller avstyrker det, framhåller att de anser det olyckligt att frågan om villkorlig frigivning brutits ut till särskild behandling vid sidan av kommitténs övriga uppdrag. RÅ anför således att det varit en klar fördel om översynen av reglerna om villkorlig frigivning hade kunnat sättas in i sitt givna sammanhang med de allmänna reglerna för påföljdsval och straffmätning ävensom en allmän översyn av straffskalorna. Behandlingen av villkorlig frigivning utan att sätta den i sitt större sammanhang är enligt RÅ med nödvändighet ägnad att ge förslaget en ofullständig karaktär. Liknande synpunkter anför bl. a. av *hovrätten för Övre Norrland*, *Stockholms tingsrätt*, *BRÅ*, *JO*, *domareförbundet*, *Helsingborgs tingsrätt* och *kriminalvårdsnämnden*.

I anslutning här till bör nämnas att vissa av remissinstanserna bl. a. *domstolsverket* och *JO*, uttryckligen förordar att en sådan sänkning av straffnivåerna som kommittén eftersträvat, om den anses böra genomföras, sker genom en ändring av straffskalorna.

Flera av de remissinstanser som avstyrker eller ställer sig tveksamma till förslagen ifrågasätter om dessa i praktiken kommer att leda till kortare frihetsberövanden. Kraftigast betonas detta av *övervakningsnämnden i Täby* som säger att domstolarna inte "stilla sig tillgånge kommer att acceptera" ett system som innebär att om domstolen dömer till fängelse i exempelvis fyra år, detta i själva verket betyder, att straffet är fängelse i två år och övervakning i bästa fall under två år. Enligt övervakningsnämnden kommer domstolarna med all säkerhet att skärpa straffen. Liknande synpunkter framförs också av bl. a. *kriminalvårdsnämnden*, *övervakningsnämnden i Göteborg* och *kriminalvårdsstyrelsen*.

2.2 Villkorlig frigivning eller inte?

Inte någon remissinstans har förordat att institutet villkorlig frigivning avskaffas nu. Inställningen till institutet varierar dock väsentligt mellan olika instanser. Medan vissa menar att det utgör ett viktigt och värdefullt inslag i fängelsepåföljden anser andra att man på sikt borde avskaffa institutet eller i vart fall pröva förutsättningarna härför. *Göta hovrätt* framför som sin mening att ett principbeslut om avskaffande bör fattas nu och att fängelsestraffkommittén med anledning härav bör ges tilläggsdirektiv. De flesta godtar emellertid institutets existens, antingen utan närmare motivering eller med hänvisning till de skäl som anförts av kommittén. Majoriteten av remissinstanserna uttalar sig, antingen uttryckligen eller genom godtagande av kommitténs förslag, för en reglering av mer obligatorisk karaktär än för närvarande. De flesta godtar också att halvtidsfrigivning skall gälla som huvudregel. Liksom kommittén anser man dock i allmänhet att någon form av särreglering krävs för grövre brott. I fråga om den lagtekniska utformningen och i vad mån domstolen bör svara för beslutsfattande i enskilda fall gör sig emellertid skilda synpunkter gällande.

RA tillhör dem som uttalar sig för att den villkorliga frigivningen på sikt bör avskaffas. Han anför att denna – från att ursprungligen ha tjänat som ett medel att underlätta övergången från fångenskapen till friheten efter avtjänandet av långvariga frihetsstraff och att innefatta en förmån som skulle gagna både den enskilda fången och fångväsendet som sådant – i dag huvudsakligen får ses som en metod att avkorta längden på anstaltsvisitelserna i syfte att minska de övervägande negativa konsekvenser för den enskilde som frihetsberövandet har.

Länsåklagaren i Uppsala län anser att även om den villkorliga frigivningen tills vidare bör bibehållas så kan någon definitiv ställning inte tas förrän i samband med behandlingen av reglerna för påföljdsval och straffmätning, och *länsåklagaren i Värmlands län* anser att de invändningar som kan riktas mot institutet frigivning sammantagna är av sådan styrka att man bör verka för att systemet på sikt avskaffas. Ett avskaffande är dock inte möjligt utan en genomgripande översyn av straffskalorna eller ingrepp i nuvarande praxis för straffmätningen. Det synes inte heller lämpligt att i nuläget ta bort institutet, eftersom man i övriga nordiska länder inte är beredd att avskaffa det och det är angeläget att bevara rättslikheten inom Norden. Länsåklagaren delar därför kommitténs uppfattning att villkorlig frigivning bör behållas.

Liknande synpunkter framförs också av *hovrätten för Övre Norrland* som anför att en förutsättning för att institutet skall slopas är en allmän översyn av straffskalorna och lagstiftning om straffmätning. Det är beklagligt att kommittén inte förutsättningslöst har kunnat pröva institutet i detta sammanhang. När så inte kunnat ske finns det enligt hovrättens uppfattning goda skäl för att vänta med att reformera institutet i stället för att nu bestämma sig för en lösning som inte ger möjlighet till en allsidig bedömning. Förslaget om att frigivningen inom vissa snäva ramar skall vara obligatorisk innebär enligt hovrätten att det i samband med en översyn av straffskalorna vore mer logiskt att ta steget fullt ut och helt avskaffa institutet. Därigenom skulle också all osäkerhet om i vad mån domstolarna tar hänsyn till frigivningsreglerna försvinna.

Göteborgs tingsrätt anser för sin del att de argument som kommittén för fram för att bevara institutet villkorlig frigivning har dålig bärkraft, eftersom de inte grundar sig på att institutet har positiva effekter i sig utan mera på att ett avskaffande skulle få negativa effekter. I samband med översynen av straffskalorna bör därför frågan om att slopa institutet villkorlig frigivning tas upp på nytt.

Också *BRÅ* anser att frågan om villkorliga frigivningen över huvud taget bör finnas kvar bör övervägas vidare. Systemet med villkorlig frigivning har uppenbara nackdelar. Strävandena bör därför gå mot ett avskaffande. BRÅ delar dock kommitténs bedömning att ett avskaffande i detta skede inte är möjligt med hänsyn till de nackdelar det skulle föra med sig främst från straffmätningssynpunkt. BRÅ förutsätter emellertid att man i det

fortsatta utredningsarbetet – nationellt och i den nordiska straffrättskommittén – även fortsättningsvis har problemen med villkorlig frigivning inför ögonen och att man inte efter kommitténs förslag anser frågan slutbehandlad för överskådlig tid.

Andra remissinstanser, främst de som ser ett värde i ett system med fakultativa regler för den villkorliga frigivningen, tar klart ställning till förmån för institutets bibehållande. Dessa instanser ställer sig då också i allmänhet avvisande till kommitténs förslag om mer obligatoriska regler för frigivning. *Kammarrätten i Jönköping* anser exempelvis att frågan är om man inte nu har anledning att åter införa en ordning som ger den intagne möjlighet att genom gott uppförande och visad god vilja meritiera sig för en förkortning av strafftiden. På det sättet skulle den intagnes eget ansvar för sin situation betonas och anstaltsmiljön tillföras ett stimulansmoment som helt saknas med den föreslagna ordningen.

Övervakningsnämnden i Täby uppehåller sig utförligt vid de olika fördelar som ett system med fakultativ villkorlig frigivning har. Nämnden framhåller att den "morot" som möjligheten till villkorlig frigivning skall innebära inte i första hand är avsedd att förmå den intagne att uppföra sig väl under anstaltstiden utan att sporra honom till att aktivt medverka till frigivningsförberedelserna. Utan aktivt deltagande från den intagne går det – framhåller nämnden – inte att få till stånd positiva frigivningsförhållanden.

Synpunkter av liknande slag framförs även av *övervakningsnämnderna i Luleå* och *Karlskoga*. Sistnämnda remissinstans framhåller att situationen för den enskilde är oerhört varierande. En del skulle omedelbart gå tillbaka till tidigare leverne och skulle snabbt återfalla i brott. Nuvarande praxis att "slussa ut" vederbörande har sina fördelar, och denna möjlighet bör man nog värna om. Varierande dag för villkorlig frigivning har sitt värde. Att låta alla lämna anstalten efter viss i förväg bestämd tid innebär endast att alla bara går "rakt igenom" anstalten oavsett hur vederbörande sköter sig. Det är enligt övervakningsnämnden en uppenbar svaghet i förslaget att ej ta någon som helst hänsyn till skötsamhet under anstaltstiden. Vidare bör frigivningssituationen kunna bedömas som positiv. Att tvingas släppa vederbörande till en olämplig miljö innebär bara nya brott inom kort tid med ny anstaltsvistelse.

2.3 Obligatorisk eller fakultativ villkorlig frigivning?

Frågan i vad mån den villkorliga frigivningen bör vara obligatorisk eller fakultativ är föremål för delade uppfattningar bland remissinstanserna. Nyss har redovisats ett par yttranden i vilka fördelarna med ett fakultativt system betonas. De flesta remissinstanserna uttalar sig emellertid för ett mer obligatoriskt system än för närvarande eller godtar det i huvudsak obligatoriska system som kommittén föreslagit.

RA tillhör dem som förordar ett mer obligatoriskt system. Han framhåller att om man i likhet med kommittén väljer att behålla den villkorliga frigivningen så bör utrymmet för individuella variationer i möjligaste mån begränsas och presumptionen för villkorlig frigivning så snart viss kvotdel av straffet avtjänats göras starkare än vad som nu är fallet. Detta ligger helt i linje med den grundläggande princip kommittén säger sig utgå ifrån, nämligen att tillämpningen och förfarandet i så stor utsträckning som möjligt bör regleras i lag så att utrymmet för skiftande bedömningar i praxis minskar. Vad som bör eftersträvas är ett enklare, mera förutsebart och rättvisare regelsystem. Likartade synpunkter anförs bl. a. av *länsåklagaren i Värmlands län*, *Göta hovrätt*, *hovrätten för Övre Norrland*, *domstolsverket*, *övervakningsnämnden i Eskilstuna*, *BRÅ* och *Föreningen Sveriges statsåklagare*.

Också *kriminalvårdsstyrelsen* delar kommitténs uppfattning att den villkorliga frigivningen bör bygga på ett system med i huvudsak fasta regler där genom lag tidpunkten för frigivningen är reglerad. De fördelar som detta medför i form av en i förväg fastställd tidpunkt för frigivningen som är känd både för den intagne själv och för den kriminalvårdspersonal som har att biträda vid frigivningsarbetet överträffar nämligen de fördelar som en obestämd tidpunkt kan medföra. Ett förenklat frigivningsförfarande kommer vidare att i stor utsträckning minska det administrativa arbetet med frigivningspromemorior och protokoll m. m. Den tid som på detta sätt inbesparas kan i stället utnyttjas för konkreta insatser för att hjälpa de intagna med t. ex. arbets- och bostadsanskaffning.

En reglering med i princip obligatorisk villkorlig frigivning tillstyrks också av bl. a. *Svenska kommunförbundet*, *TCO*, *advokatsamfundet* och *Svenska fångvårdssällskapet*.

Några remissinstanser är emellertid avvisande eller tveksamma till ett så obligatoriskt system som kommittén föreslår.

Malmö tingsrätt ställer sig sålunda tveksam till kommitténs förslag att göra den villkorliga frigivningen i det närmaste obligatorisk. Vid fall av särskilt grav misskötsamhet under anstaltstiden eller vid permissioner samt då risken för ett snabbt återfall i kriminalitet är särskilt stor till följd av att frigivningsförhållandena är oordnade, bör det finnas en möjlighet att efter en individuell prövning senarelägga tidpunkten för den villkorliga frigivningen. Denna möjlighet bör enligt tingsrätten användas med försiktighet och behöver inte innebära ett åsidosättande av principen om förutsebarhet av vad den dömde har att utstå till följd av domen på fängelse. Kravet på förutsebarhet får enligt tingsrättens uppfattning anses tillräckligt tillgodosett om den dömde vid normal skötsamhet kan räkna med villkorlig frigivning efter viss kvotdel av strafftiden.

Än mer uttryckligt negativ till obligatoriska regler är som redan har framgått *övervakningsnämnden i Täby* som menar att kommittén över huvud taget synes ha förbisett det värde som den fakultativa villkorliga

frigivningen i förening med frigivningspermissionerna har som kriminalpolitiskt medel, som brottsförebyggande faktor och som led i rehabiliteringsprocessen. Enligt nämnden innebär förslaget att risken för återfall i brott ökar betydligt; nya brott betyder ofta katastrof för den frigivne, och för samhället innebär återfallet oundvikliga kostnader. Drastiskt uttryckt kan det enligt nämnden sägas, att det är bättre att betala den intagnes vistelse under ytterligare någon tid på anstalten i stället för att han skall gå ut och begå nya brott.

Också *övervakningsnämnderna i Karlskoga och i Luleå* avstyrker som förut har berörts ett system med obligatorisk frigivning, medan *JO* ställer sig mycket tveksam till att nu genomföra ett system med obligatorisk halvtidsfrigivning.

2.4 Vilken eller vilka kvotdelar bör gälla för den villkorliga frigivningen?

Majoriteten av remissinstanserna godtar att halvtid kan gälla som huvudregel för den villkorliga frigivningen. Vissa framhåller dock att påföljdssystemets trovärdighet kan sättas i fråga genom en sådan regel och skulle därför hellre se att en sänkning av straffnivån skedde genom förändrade straffskalor. Flera remissinstanser ställer sig också tveksamma till om förslaget verkligen kommer att medföra kortare frihetsberövanden. Man pekar härvid på möjligheten att domstolarna kommer att kompensera den vidgade tillämpningen av villkorlig frigivning med höjda straff. Bl. a. med hänsyn härtill rekommenderar flera remissinstanser att man bibehåller nuvarande ordning, eventuellt med en vidgad tillämpning av halvtidsfrigivning.

RÅ tillhör dem som, om den villkorliga frigivningen skall bibehållas, anser sig kunna godta halvtidsfrigivning som huvudregel. Inte heller *överåklagaren i Stockholm* eller *länsåklagarna i Norrbottens, Uppsala eller Värmlands län* har någon erinran mot förslaget i denna del.

Förslaget godtas eller tillstyrks även av *Göta hovrätt* (majoriteten), *kriminalvårdsstyrelsen*, *övervakningsnämnden i Eskilstuna*, *BRÅ*, *socialstyrelsen*, *riksrevisionsverket*, *Svenska kommunförbundet*, *TCO*, *LO*, *Sveriges socionomers, personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund*, *advokatsambundet*, *Föreningen Sveriges statsåklagare*, *Föreningen Sveriges åklagare*, *Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän*, *Föreningen styresmän och assistenter m.fl. vid kriminalvårdsanstalterna*, *Övervakares och kontaktpersoners riksförbund* och *Svenska fångvårdssällskapet*. Också *Göteborgs tingsrätt* accepterar förslaget med reservation för att det i själva verket är en generell straffsänkning och att risker finns för att domstolarna kommer att utdöma längre straff.

Åtskilliga instanser anför emellertid invändningar mot en obligatorisk halvtidsfrigivning. *Hovrätten för Övre Norrland* menar att det finns starka skäl för både en halvering och en två tredjedels gräns. *Hovrätten* menar

dock att det är en stor risk att tilltron till straffsystemet minskar om man genomför en reform som innebär att strafftiden sänks till hälften för nästan alla intagna utan att man behöver göra ändringar i brottsbalkens straffskallor. Domstolarnas verksamhet kan komma att framstå som en chimär utan anknytning till verkligheten. Riskerna för att domstolarna skulle kompensera sänkta straff genom att utdöma längre påföljdstider är troligen också större med en sådan kvotdel och kan i sin tur leda till en olycklig oenhetlighet i straffmätningen. Vid en samlad bedömning menar hovrätten att övervägande skäl talar för att villkorlig frigivning inte skall äga rum innan två tredjedelar av strafftiden avtjänats.

Också *Stockholms tingsrätt* ställer sig avvisande till en obligatorisk halvtidsfrigivning. Tingsrätten ansluter sig till uppfattningen att frihetsstraffens längd bör avkortas men avvisar bestämt att detta sker genom regler inom ramen för den villkorliga frigivningen. Frågorna bör i stället övervägas i ett större kriminalpolitiskt sammanhang, lämpligen i kommitténs fortsatta arbete med en översyn av brottens straffvärde och straffskallornas längd. Kommitténs förslag om i stort obligatoriska regler för halvtidsfrigivning leder, enligt tingsrättens mening, till en alltför stor disproportion mellan det utdömda straffet och anstaltsvistelsens längd. Det finns en risk att domstolarna kommer att börja utmäta längre frihetsstraff än f. n. Kommittén har förutskickat att frågorna om villkorlig frigivning ånyo kan komma att övervägas i det fortsatta arbetet. Denna omständighet understryker ytterligare att en reform, som inom kort kan bli föremål för ändringar, inte nu bör genomföras. Tingsrätten förordar därför att nu gällande regler och praxis om villkorlig frigivning tills vidare behålls. Liknande synpunkter anförs av *domstolsverket*.

Kritiska synpunkter på en obligatorisk halvtidsfrigivning framförs även av *Malmö tingsrätt*. Tingsrätten anför bl. a. att sett ur ett internationellt perspektiv de strafftider som utdöms av svenska domstolar redan nu är genomgående korta. Tingsrätten befarar att fängelsestraffets allmänpreventiva funktion inte kan bibehållas om de faktiska strafftiderna avkortas ytterligare. Särskilt vid korta fängelsestraff, då den dömde efter frigivning mera sällan ställs under övervakning, är det den faktiska strafftiden som utgör fängelsestraffets reella innehåll. Med hänsyn härtill är det angeläget att domstolen har möjlighet att differentiera straffmätningen när den dömer ut korta fängelsestraff. Generellt kan enligt tingsrätten sägas, att möjligheten till differentiering blir mindre om villkorlig frigivning sker redan efter halva strafftiden. Enligt nuvarande ordning är det enbart fängelsestraff om 3–4 månader som medför samma tid i anstalt. Vid villkorlig frigivning efter halva strafftiden ger fängelsestraff om 3–6 månader samma anstaltstid, om minsta tiden för villkorlig frigivning är 3 månader. Sätts minsta tiden för villkorlig frigivning till 2 månader ger fängelsestraff om 2–4 månader samma tid i anstalt. Det skulle således bli svårare och även mindre meningsfullt än för närvarande att försöka anpassa straffmätningen efter

graden av brottslighet. Särskilt påtagliga skulle svårigheterna bli då det gäller att gradera påföljderna exempelvis för flera tilltalade i en stöldliga, efter omfattningen av vars och ens medverkan.

Uppfattningen att det inte finns utrymme för att minska frihetsberövandena i den utsträckning som kommittén föreslår omfattas även av *Helsingborgs tingsrätt, rikspolisstyrelsen, Föreningen Sveriges länspolischefer* och *Föreningen Sveriges polischefer*.

Kriminalvårdsnämnden tillhör de instanser som anser att det knappast är troligt att en obligatorisk villkorlig frigivning efter halva strafftiden kommer att leda till kortare frihetsberövanden. Kommittén har enligt nämnden underskattat risken för att domstolarna dömer ut längre straff för att kompensera avkortningen av anstaltstiden. Man bör observera, att det är långt ifrån säkert att inte redan den nuvarande möjligheten till frigivning efter 1/2 tiden har påverkat straffmätningen. Om så inte har skett, kan det bero på att frigivningsreglerna är fakultativt utformade och på att domstolarna har räknat med att frigivningen föregås av överväganden från övervakningsnämndernas och kriminalvårdsnämndens sida. Enligt kriminalvårdsnämndens mening finns det en påtaglig risk för att en obligatorisk regel om avkortning med 1/2 tiden får effekter på straffmätningen. Man kan visserligen säga sig att domstolarna inte kommer att skärpa straffen till det dubbla, så att effekten av en sådan regel stannar vid måttliga straffskärpningar. Därmed kan man vinna kortare anstaltstider. Men om vinsten skall bli annat än skenbar, kan reglerna om förverkande av straffåterstoden vid återfall i brott inte behållas i oförändrat skick. När straffåterstoderna blir längre kan man mot bakgrund av återfallsstatistiken som slutresultat av kommitténs förslag se, att många människor kommer att få avtjäna längre tid i anstalt än vad de gör under nuvarande regler. Kriminalvårdsnämnden avstyrker därför förslaget att de nuvarande bestämmelserna ersätts med en regel att frigivning generellt skall ske efter halva strafftiden.

Samma farhågor uttrycks av *övervakningsnämnden i Göteborg, övervakningsnämnden i Täby* och *Sveriges domareförbund*.

Kritiska synpunkter på halvtidsfrigivning anför även av *kammarrätten i Jönköping* och *övervakningsnämnderna i Karlskoga* och *Luleå*.

Som alternativ till kommitténs förslag anför JO att han för egen del anser att det i nuvarande läge vore säkrast att nöja sig med att behålla tvåtredjedelsfrigivningen – som närmast utgör ett obligatorium – och ändra bestämmelsen om halvtidsfrigivning så att en mindre restriktiv tillämpning möjliggörs. När det gäller halvtidsfrigivningen finns enligt JO kanske skäl att även formellt lämna utrymme för hänsynstagande till att den dömde under anstaltstiden förhållit sig väl. Någon fara för att intagna därav skulle lockas till en för dem skadlig anstaltsanpassning föreligger nog knappast nu för tiden. Liknande uppfattningar redovisas bl. a. av *kammarrätten i Jönköping* och *rikspolisstyrelsen*.

2.5 Särreglering för grova brott?

Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller lämnat utan erinran förslaget om en särreglering av den villkorliga frigivningen när den tilltalade gjort sig skyldig till en grövre brottslighet. Många av dessa har dock uppfattningen att ett beslut om senareläggning måste kunna omprövas eller att beslutet inte bör ligga hos domstolen. Även om majoriteten godtar en särreglering är det emellertid en betydande andel av remissinstanserna som ställer sig avvisande eller tveksamma till att andra regler än eljest skall gälla i fråga om villkorlig frigivning vid grövre brott.

Kriminalvårdsstyrelsen tillhör de instanser som instämmer i förslaget om en särreglering av anstaltstidens längd för det mest samhällsfarliga klientelet. Styrelsen delar i detta fall kommitténs uppfattning att den allmänna strävan att förkorta anstaltsstraffen måste vägas mot kraven på samhällsskydd. Denna avvägning bör emellertid ske med stor urskillning i de enskilda fallen, varför särregleringen endast bör inriktas på fall där hänsynen till brottslighetens karaktär gör att samhällets behov av skydd framstår som särskilt påtagligt. För den grupp intagna som inte bör komma i fråga för halvtidsfrigivning bör huvudregeln vara att villkorlig frigivning inte får ske förrän efter 2/3 av strafftiden. Till skillnad från kommittén anser dock styrelsen att det i undantagsfall bör finnas möjlighet till avsteg från en sådan huvudregel. Det främsta skälet härför är att man erfarenhetsmässigt inte kan bortse från att det i vissa fall under verkställigheten inträffar sådana förändringar i en intagens situation som gör det möjligt att frige den intagne före 2/3-dagen utan att kravet på samhällsskydd efterställs. Styrelsen avstyrker sålunda kommitténs förslag i den del det innebär att ett domstolsförfarande i fråga om senareläggning av villkorlig frigivning inte kan omprövas under verkställigheten. Bestämmelserna bör i stället utformas så att domstolen i domen enbart avgör i vilka fall halvtidsfrigivning inte bör komma i fråga. I vissa undantagsfall skall därefter frågan om tidpunkten för villkorlig frigivning kunna omprövas. Det är i och för sig tänkbart att denna omprövning skulle kunna göras av domstol. Styrelsen finner det dock av principiella och praktiska skäl lämpligare att prövningen görs av kriminalvårdsnämnden. Styrelsen föreslår alltså att denna nämnd skall finnas kvar och att den får som huvuduppgift att pröva villkorlig frigivning i de fall domstolen förordnat att villkorlig frigivning efter halva strafftiden inte får ske. En sådan prövning bör förutsätta en ansökan från den intagne. Genom att man i lag inför klara och tydliga regler om förutläggningarna för undantag från domstolens förordnande behöver styrelsens förslag härvidlag inte innebära något väsentligt avsteg från principen om ett tydligt och förutsebart system.

Av de instanser som tillstyrker förslaget med ett liknande förbehåll som kriminalvårdsstyrelsen angett kan nämnas *LO*, *Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän* och *Föreningen styresmän och assistenter m.fl. vid kriminalvårdsanstalterna*.

Bland övriga instanser som tillstyrker en särreglering för de som begått grova brott kan nämnas *länsåklagaren i Värmlands län*, *TCO*, *Sveriges socionomers, personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund*, *Föreningen Sveriges statsåklagare*, *Föreningen Sveriges åklagare*, *Övervakares och kontaktpersoners riksförbund* och *Svenska fångvårdssällskapet* (som dock inte vill lägga beslutanderätten hos domstolen).

Som förut påpekats har emellertid en betydande del av remissinstanserna ställt sig tveksamma eller avvisande till en särreglering för de som begått grövre brott. RÅ framhåller att de skäl för undantag från huvudregeln som kommittén anfört främst är samhällsskyddsaspekten. Kommittén har velat försäkra sig om att tillräckligt kännbara påföljder skall stå till buds för särskilt allvarlig brottslighet. Häremot kan enligt RÅ anföras argument av principiell karaktär. Dessutom kan med fog ifrågasättas om regleringen är effektiv. RÅ anser också att just dessa undantag klart framhäver de nackdelar som vidlåder systemet med villkorlig frigivning i den nuvarande tappningen. Institutet villkorlig frigivnings enda syfte är ju att nedbringa längden av frihetsberövandena. Famför allt skulle ju institutet behövas då det gäller de längsta fängelsestraffen. När det nu beträffande just dessa straff föreslås en undantagsregel från huvudregeln om kvoteringen blir följden en klar disproportion mellan de meddellånga och de långa fängelsestraffen.

Också *länsåklagaren i Norrbottens län* menar att det kan diskuteras om det vid långa fängelsepåföljder är motiverat att frånga normalreglerna vid villkorlig frigivning. Som grund för undantagsregeln har angivits behovet av samhällsskydd. Något reellt samhällsskydd blir det dock inte fråga om annat än vid de allra längsta fängelsepåföljderna. Ådöms fängelse 2 år utgör skillnaden mellan halvtidsfrigivning och 2/3-delsfrigivning 4 månader. Samhällsskyddet synes länsåklagaren rätt betydelselöst i dessa fall. Vid allvarliga våldsbrott överlämnas vidare det stora flertalet dömda genom domen till slutet psykiatrisk vård. I dessa fall träder vårdaspekten in och vården upphör framför allt i jämställdhetsfallen mycket ofta förhållandevis kort tid efter domen. I dessa fall tas mycket liten hänsyn till samhällsskyddsaspekten och detta icke minst på grund av svårigheterna att bedöma återfallsriskerna. Utredningens ställningstagande synes enligt länsåklagaren ha dikterats av hänsyn till den grova narkotikabrottsligheten, där behovet av samhällsskyddet är påtagligt aktuellt. Länsåklagaren anser sig dock sammanfattningsvis med viss tvekan kunna godta den föreslagna särregleringen.

Göta hovrätt anser inte att någon särreglering bör finnas för dem som dömts för allvarlig brottslighet. Regleringen är enligt hovrätten uttryck för en icke acceptabel dubbel straffmätning. De omständigheter som enligt förslaget utgör skäl för senareläggning av frigivningen är sådana som domstolar redan beaktar i straffhöjande riktning. Hovrätten anser att nuvarande straffmaxima ger tillräckligt vida ramar för straffmätningen även med beaktande av en generell halvtidsfrigivning.

Hovrätten för Övre Norrland avstyrker den föreslagna särregleringen. Hovrätten menar att denna i praktiken innebär en straffmättningsregel. Detta utgör enligt hovrätten naturligtvis ett tillräckligt skäl för att domstol bör fatta dessa beslut. Hovrätten vitsordar att det finns ett särskilt intresse av samhällsskydd beträffande vissa kategorier brottslingar. Kommittén säger också att detta skall vara utgångspunkten för tillämpningen av regeln och inte risken för återfall. Intresset består emellertid just i att förhindra återfall. I specialmotiveringen nämns också att tidigare brottslighet skall spela en avgörande roll för att förordnande om senare frigivning skall meddelas. Hovrätten anser att dessa uttalanden i viss mån strider mot varandra. Även i övrigt anser hovrätten inte att regelns utformning eller kommitténs uttalanden uppfyller rimliga krav på tydlighet. Dessutom tillkommer att brottslighetens karaktär av samhällsfarlighet är något som domstolen redan beaktar i skärpande riktning vid straffmätningen. Vid utmätande av straff för grov brottslighet kan också återfall beaktas genom den nyligen antagna regeln i 26 kap. 3 § brottsbalken.

Också *Malmö tingsrätt* avstyrker den av kommittén föreslagna särregleringen. Tingsrätten betonar härvid särskilt att beslutanderätten lagts på domstolen och framhåller att beslut om villkorlig frigivning principiellt bör särskiljas från straffmätning i egentlig mening. Den faktor, som enligt förslaget skall vara vägledande för domstolens förordnande om tidpunkten för villkorlig frigivning, nämligen samhällets skyddsbehov, har domstolen att beakta redan då den bestämmer påföljd och strafftid. Ett beslut om villkorlig frigivning som ej är obligatoriskt bör grundas huvudsakligen på andra förhållanden än skyddsbehovet, nämligen den dömdes uppförande under anstaltstiden, utsikterna till återanpassning, risken för återfall i kriminalitet osv. Möjligheten till en riktig bedömning av frigivningsfrågan är med denna utgångspunkt sämre ju tidigare i straffverkställigheten den sker. Härtill kommer att rättskipningen blir onödigt komplicerad om domstolen förutom straffmätningen även skall laborera med tidpunkten för villkorlig frigivning. Eftersom förordnande om senareläggning av tidpunkten för villkorlig frigivning på grund av anknytningen till skyddsbehovet inte kan vara obligatoriskt kan också den praktiska tillämpningen av de föreslagna reglerna enligt tingsrätten befaras bli vacklande. Det kunde sålunda inträffa t. ex. att en domstol i stället för att döma ut det straff en viss brottslighet förskyller, meddelar förordnande om senareläggning av den villkorliga frigivningen, eller att domstolen dömer ut ett längre straff men underlåter att förordna om villkorlig frigivning. Den föreslagna regeln, som anknyter till viss strafftid, kan även ge upphov till mindre tilltalande tröskeeffekter. Mot bakgrund av det anförda avstyrker tingsrätten att frågan om villkorlig frigivning i vissa fall prövas av domstolen.

Kriminalvårdsnämnden, som i dag är den instans som prövar frigivning i de fall som kommitténs föreslagna särreglering avser, uppehåller sig utförligt vid kommitténs förslag i denna del. Nämnden framhåller att när det

gäller den allvarliga brottsligheten, framför allt grova narkotika- eller våldsbrott, lägger nämnden enligt den lag om ändring i brottsbalken som trädde i kraft den 1 juli 1981 särskild vikt vid frågan, huruvida en påtaglig risk föreligger att den intagne efter frigivningen fortsätter att begå sådana brott. Bedömningen av risken härför sker i anslutning till prövningen av om särskilda skäl föreligger för frigivning före 2/3 av strafftiden. Förutom till brottslighetens art och omfattning tar nämnden vid bedömningen hänsyn till tidigare kriminalitet och hur den varit beskaffad, till hur den intagne har förhållit sig under anstaltstiden och till vad som planeras inför en frigivning. Allmänt sett kan sägas att bedömningen av risken för att den intagne efter frigivningen återfaller i allvarlig brottslighet har varit av synnerligen grannliga natur.

Kriminalvårdsnämnden fortsätter.

Under tiden från det att lagändringen trädde i kraft och fram till årsskiftet meddelade nämnden 1813 beslut avseende ca 830 intagna. 160 intagna med strafftider på lägst 2 år hade dömts för brott av sådan art att nämnden hade att ta särskild hänsyn till risken för fortsatt brottslighet. Detta antal omfattar endast sådana intagna som ansökt om frigivning före 2/3-tiden, men däremot ej dem som med kännedom om praxis eller av andra skäl valt att ej göra sådan ansökan. Beträffande 87 av de 160 befanns risken vara så påtaglig att frigivning kunde ske först sedan de avtjänat 2/3 av strafftiden. Under innevarande år har ifrågavarande bedömning företagits beträffande 68 intagna. Beträffande 24 av dem har en påtaglig risk för fortsatt brottslighet ansetts föreligga.

Förslaget att domstolen i samband med domen skall kunna förordna att frigivning skall få ske först sedan 2/3 av strafftiden har avtjänats inger betänkligheter från olika synpunkter. Utifrån de principer som kommittén har arbetat efter är den föreslagna regeln förbryllande. Den innebär en dubbel straffmätning som är stötande från principiell synpunkt, och åstadkommer ingalunda enkelhet och klarhet i straffsystemet. Vidare är det oförsvarligt att man, genom att avsäga sig möjligheterna att ta hänsyn till andra faktorer än som är kända vid domstillfället, förlänger nuvarande anstaltstider i fall då detta under verkställighetstiden visar sig vara opåkallat. Hade den föreslagna regeln gällt — och hänsyn kunnat tas blott till brottslighetens karaktär och tidigare kriminalitet — hade en frigivning före 2/3 av strafftiden knappast kommit i fråga för de 228 intagna beträffande vilka risken för återfall nu har prövats av nämnden. I fråga om 117 (73 + 44) intagna skulle således frihetsberövandet ha blivit längre än som vid nämndens prövning visat sig vara motiverat. En sådan ordning framstår enligt nämnden som inhuman och nämnden avstyrker att den införs.

Nämnden påpekar vidare att nämndens beslut om frigivning före 2/3 av strafftiden har inneburit en minskad anstaltstid under andra halvåret 1981 med sammanlagt 31 år 4 mån. 9 dagar och hittills i år med 19 år 10 mån. 6 dagar (73 + 44). Därmed har samhället besparats kostnaderna för ett betydande antal årsplatser i företrädesvis slutna rixanstalter. Om man bara räknar med driftkostnaderna (genomsnittligt 703 kronor per dygn) rörde sig de kostnader som samhället besparades under andra halvåret 1981 om drygt 8 miljoner kronor. Under innevarande år rör det sig redan om drygt 5 miljoner kronor. Härtill bör läggas en besparing i fråga om

anläggningskostnader på uppskattningsvis 1.5 miljoner per plats enligt beräkningar som har gjorts av kriminalvårdsstyrelsen. Mot denna bakgrund framstår enligt nämnden kommitténs uttalande (s. 172 i betänkandet) att den föreslagna regeln inte innebär några merkostnader för kriminalvården som felaktigt.

Om man av rent samhällsekonomiska skäl är tvingad att ändra den nuvarande ordningen, finns det lämpligare och mindre riskabla lösningar. Använder man sig inte av en obligatorisk regel om villkorlig frigivning efter halva strafftiden urskillningslöst utan gör undantag för den allvarligare brottsligheten, kan regeln komma att accepteras lättare. Var gränsen lämpligen bör sättas för att man skall – om inte undvika, så i vart fall minska – risken för straffskärpningar, kan diskuteras. Redan om regeln får gälla för strafftider upp till ett år, när man avsevärda besparingar genom den förenklade beslutsordningen. Möjligen kan regeln utan alltför stora risker utsträckas till att omfatta strafftider upp till 1 år och 6 månader. För intagna med längre strafftider bör också samma förenklade ordning kunna införas för beslut om villkorlig frigivning efter 2/3 av strafftiden. Frågan om frigivning dessförinnan och efter halva tiden bör däremot alltjämt prövas efter fakultativa regler.

Övervakningsnämnden i Eskilstuna anser inte att särregleringen är önskvärd och att den i ett längre tidsperspektiv bör kunna utmönstras. I nuläget menar man dock att den behövs för att samhällsskyddet inte skall urholkas. Beslutanderätten bör enligt nämnden, som kommittén förslagit, ligga på domstol.

BRÅ menar att den föreslagna särregleringen inte uppfyller rimliga rätts-säkerhetskrav. Rådet har inte kunnat frigöra sig från misstanken att man gett efter för den opinion som kräver hårdare tag mot narkotikabrottslingar och som hävdar att dessa brottslingar är så avskyvärda att de har förverkat rätten till en rättvis behandling. Sådana tankar får enligt BRÅs mening aldrig vinna fotfäste i en rättsstat och måste med kraft avvisas. Utredningen har som grund för särregleringen åberopat samhällsskyddet. Detta skyddsbehov skall bedömas av domstolen åtskilliga år innan villkorlig frigivning kan bli aktuell. Det säger sig självt att detta är en synnerligen svår och grannlaga uppgift. De anvisningar utredningen består av är dock ytterst vaga och i vissa fall motsägelsefulla och förvirrande. Även om utredningen förnekar det måste enligt BRÅ samhällets behov av skydd vara beroende av hur man bedömer risken för att den dömda återfaller i grov brottslighet. All tillgänglig forskning visar att man saknar möjlighet att göra säkra förutsägelser om en individs framtida kriminalitet. Det föreligger en betydelsefull skillnad mellan möjligheterna att identifiera å ena sidan vissa grupper med hög risk för framtida kriminalitet och å andra sidan de enskilda individer inom en sådan grupp som kommer att återfalla. Det går att ta fram vissa högriskgrupper. Däremot har man inte lyckats utveckla metoder för att ange vilka enskilda lagbrytare som kommer att begå nya brott. Denna svårighet är dessutom regelmässigt störst om det är verkligt grova och därmed vanligtvis sällsynta brott som man vill förutsä-

ga. Domstolen åläggs enligt BRÅ med andra ord en omöjlig uppgift när den skall tillämpa undantagsregeln. Eftersom brottslighetens karaktär av samhällsfarlighet typiskt sett är något som domstolen beaktar i skärpande riktning vid straffmätningen blir dessutom dubbelbestraffning ofrånkomlig. BRÅ kan sålunda inte tillstyrka den föreslagna regeln om särbehandling av vissa kategorier dömda. Regeln är enligt BRÅ i själva verket ett uttryck för straffmätning. De skyddsintressen som dikterat förslaget bör och kan tillgodoses inom ramen för den vanliga straffmätningen.

Statskontoret vänder sig mot kommitténs uppfattning att särregleringen inte kommer att innebära merkostnader för kriminalvården. Därvid åberopas synpunkter av samma slag som dem som kriminalvårdsnämnden har anfört. Statskontoret anser liksom kommittén att de s.k. riskfallen bör undantas från huvudregeln om halvtidsfrigivning. Om man vill undvika straffskärpning och ökade kostnader behövs emellertid då även i fortsättningen en individuell prövning liknande den som kriminalvårdsnämnden gör nu.

Advokatsamfundet avstyrker den föreslagna särregleringen och menar att man bör införa obligatorisk villkorlig frigivning utan undantag efter halva strafftiden, dock minst två månader. De skäl som talar för avkortning av tiden för frihetsberövande blir enligt samfundet allt starkare ju längre frihetsstraffen är. En gärnings straffvärde och samhällets behov av skydd är omständigheter som får beaktas vid straffmätningen och bör ej påverka frågan om villkorlig frigivning.

2.6 Förskjutning av frigivningstidpunkten i vissa fall

Kommitténs förslag om en möjlighet till en mindre senareläggning och i vissa fall tidigareläggning av tidpunkten för den villkorliga frigivningen har i allmänhet lämnats utan erinran eller tillstyrkts av remissinstanserna. De instanser som förordat ett mer fakultativt system än kommittén är dock avvisande till kommitténs förslag även i denna del. Skilda uppfattningar finns också angående det lämpliga i att avskaffa frigivningspermissionen. Vissa instanser förordar också att frigivningstidpunkten bör vara helt fixerad. Andra framhåller att undantag måste kunna komma i fråga i vissa situationer. Bl. a. menar flera remissinstanser att den dömde på egen begäran måste ha rätt att fortsätta avtjäna straffet.

Länsåklagarna i Norrbottens, Uppsala och Värmlands län tillhör dem som i princip tillstyrker kommitténs förslag. Länsåklagaren i Norrbotten anser dock att möjlighet till tidigareläggning ej bör komma i fråga medan länsåklagaren i Värmland menar att tidigareläggning även bör kunna ske vid halvtidsfrigivning.

Kammarrätten i Jönköping ifrågasätter däremot om de föreslagna undantagen från de fixerade frigivningstidpunkterna behövs och *Göta hovrätt* och *Helsingborgs tingsrätt* menar att de bör utgå. Också *kriminalvårdssty-*

relsen avstyrker förslaget om undantag från de fixerade frigivningstidpunkterna. Man framhåller att planeringen av frigivningen kan påbörjas i god tid i och med att tidpunkten för frigivning är bestämd redan när verkställigheten påbörjas.

Kriminalvårdsnämnden avvisar kommitténs förslag och förordar att frigivningspermissionerna skall finnas kvar. Nämnden menar att permissionsinstitutet i praktiken visat sig vara av stort värde för att underlätta övergången från anstaltsliv till ett liv i frihet. Det är under den närmaste tiden efter det att den intagne har lämnat anstalten och innan han har kommit i gång med någon form av arbete eller utbildning som risken för återfall i brott är som störst. Kriminalvården bär därför – och bör också bära – ett särskilt ansvar för att de intagna inte skrivs ut, förrän de har en rimlig chans att kunna fungera ute i samhället. Permissionsinstitutet kan visserligen sägas verka socialt ojämnt genom att intagna med ordnade förhållanden kan skrivas ut direkt på den bestämda frigivningsdagen medan övriga endast får frigivningspermission. Den nämnda ojämnheten minskas emellertid av att båda kategorierna får lämna anstalten och av att permissionstiden för den senare kategorien motsvaras av en kortare straffåterstod. Om frigivningspermissionerna slopas, bör man vara medveten om att man därmed förlänger straffåterstoden för de socialt sämst ställda. På sikt åstadkommer man därmed längre, och inte kortare, frihetsberövanden än f. n. På grund av det anförda avstyrker kriminalvårdsnämnden att frigivningspermissionerna avskaffas.

När det gäller kommitténs förslag om 14 dagars tidigare- eller senareläggning av frigivningsdagen, ställer sig kriminalvårdsnämnden direkt avvisande till en tidigareläggning. Kriminalvårdsnämnden har under en period prövat en sådan ordning. Denna visade sig emellertid försvåra frigivningsförberedelserna. Många intagna var obenägna att under anstaltstiden medverka i frigivningsförberedelser då detta kunde medföra att de inte beviljas frigivningspermission före frigivningsdagen. Med den föreslagna tidigareläggningen kommer ansträngningarna att i första hand inriktas på att bygga upp skäl för att frigivningen skall ske just 14 dagar före frigivningsdagen. För realistiska frigivningsförberedelser fordras det ett mera avspänt läge än det som uppkommer när möjlighet finns att komma ut före den bestämda frigivningsdagen. Med den senareläggning på 14 dagar som kommittén har tänkt sig löser man inte situationen för de intagna som avvaktar en ny dom på fängelse. För att inte gå miste om den s.k. sammanläggningseffekten, och ibland även inför perspektivet att friges för att omedelbart häktas, väljer den intagne inte så sällan att få avtjäna straffen i ett sammanhang. Skulle den intagne vara tvungen att bli frigiven innan den nya dom han väntar på hinner bli verkställbar, kommer han att kunna få avtjäna längre anstaltstid än han behöver enligt nuvarande regler. Kriminalvårdsnämnden kan därför inte tillstyrka kommitténs förslag i denna del.

Vikten av att den dömda skall ha rätt att fortsätta avtjäna straffet även om ordinarie tidpunkt för frigivning inträtt framhålls också av *övervakningsnämnden i Eskilstuna, JO och Sveriges sociönomers, personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund*.

Också *övervakningsnämnden i Täby* betecknar frigivningspermissionen som ett utomordentligt betydelsefullt led i frigivningsförfarandet. Frigivningspermissionen är kanske det bästa medlet som övervakningsnämnderna har för att på ett rimligt sätt kunna slussa ut de intagna i ett vanligt liv igen. Om bostadsförhållandena är osäkra, om den intagne saknar arbete eller har ett arbete med osäker varaktighet, om man kan befara att han inte går fram på arbetet eller inte börjar planerade studier osv., blir han inte frigiven; han får en frigivningspermission som innebär intensivövervakning. Han blir efterlyst och återtagen, om något mankerar, och det är övervakningsnämnden som hanterar permissionsinstitutet och hela tiden via anstaltsledningen följer upp situationen och håller reda på vad som händer. Att en frigivningspermission förverkas är en vanlig företeelse. Nämnden framhåller att kommittéförslaget innebär att just under den mest kritiska tiden närmast efter det att den intagne lämnat anstalten helt andra organ, skyddskonsumenten och tingsrätten, övertar ansvaret. Återtagandet till anstalt kommer att kunna ske endast i form av förverkande av den villkorliga frigivningen, vilket nämnden betecknar som en tungrodd apparat.

Liknande synpunkter anförs även av *Svenska fängvårdssällskapet*. Bl. a. *domstolsverket* och *övervakningsnämnden i Eskilstuna* anser det däremot vara en fördel att frigivningspermissionerna försvinner.

TCO befarar att förslaget i praktiken kommer att leda till godtycklighet bl. a. genom att de intagna på olika sätt kommer att utnyttja möjligheten till tidigareläggning respektive motsätta sig en senareläggning. Detta kommer att förorsaka stora problem bl. a. för personalen vid anstalterna. *TCO* avstyrker förslaget och föreslår i stället att permissionsinstitutet ändras så att möjlighet skapas att i större utsträckning bevilja den intagne regelbundna och särskilda permissioner under den sista delen av verkställighetstiden för att förbereda frigivningen. Den nuvarande frigivningspermissionen enligt § 33 i lagen om kriminalvård i anstalt behöver i ett sådant fall enligt *TCO*s mening inte längre finnas kvar utan kan avskaffas.

LO anser att det är viktigt att en viss rörlighet runt frigivningsdagen finns. Om denna bör åstadkommas genom det system som kommittén föreslagit eller genom utnyttjande av permissioner bör enligt *LO* avgöras med hänsyn till vilken lösning som är smidigast att tillämpa.

Föreningen Sveriges statsåklagare, Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän och Föreningen styresmän och assistenter m.fl. vid kriminalvårdsanstalterna anser alla att någon möjlighet till förskjutning av frigivning ej bör finnas. Den sistnämnda instansen framhåller dock att i vissa fall praktiska eller annorledes beaktansvärda skäl talar för att undantag från

helt bestämda tider för frigivning tillämpas. Intagna med förordnande om utvisning bör få stanna i anstalten för den händelse utvisningen ej kan verkställas å frigivningsdagen. Detta bl. a. för att undvika ett förvarstaggande. Sjukdom eller ett uttalat önskemål om att få hela straffet verkställt i anstalt bör också beaktas på så sätt att frigivningen kan senareläggas.

3 Kriminalvård i frihet

3.1 Frivårdens uppgifter

Frivårdskommitténs förslag att frivårdens huvuduppgift bör vara att motverka brott lämnas i allmänhet utan erinran. Kommitténs uppfattning att frivården för att motverka kriminalitet bör handla efter tre riktpunkter – göra klart för klienten vad han har att rätta sig efter m. m., förmedla och ge honom stöd och hjälp samt försöka utsätta honom för positiv påverkan – kommenteras från flera håll.

RÅ konstaterar att kommittén slår fast att frivårdens huvuduppgift alltså jämt bör vara att motverka brottsligheten. Verksamhetens syfte skall inte vara att införa ett moment av obehag för den dömda, utan det måste hela tiden ställas krav på meningsfullhet. Lika med kommittén anser RÅ det viktigt att detta slås fast för att ligga som ett fundament då man sedan bygger vidare och tillskapar regler som anses verka både individualpreventivt och allmänpreventivt.

Enligt *Malmö tingsrätt* måste skyddstillsynens avskräckningseffekt antas vara obetydlig. Som kommittén själv uttalar är det givet att möjligheterna att genom formell kontroll i frihet försvåra brottslighet alltid är mycket begränsade. Utredningen konstaterar – enligt tingsrätten klokt nog – att det inte kan göras till en självständig uppgift för frivården att tillgodose allmänpreventiva hänsyn. Mot den nu redovisade bakgrunden framstår utredningens uppfattning att det genom kriminalvård i frihet bör vara möjligt att motverka kriminalitet enligt tingsrätten som förbluffande sangvinisk.

Helsingborgs tingsrätt påpekar att den kommunala socialtjänsten inte alltid tar sitt ansvar för kriminalvårdens missbrukare. Frivårdskommittén har uttalat att det är tillräckligt om frivården alltid till socialvården anmäler de behov som finns hos klienterna. Tingsrätten vill emellertid understryka att det under nuvarande förhållanden är nödvändigt att man från frivårdens sida följer upp fallen och själv verkar tills socialvården vidtagit lämpliga åtgärder.

Kriminalvårdsstyrelsen anför inledningsvis att frivårdskommittén vid sin diskussion av frivårdens arbetsuppgifter har undervärderat de omställningsproblem som frivården haft 1974–80. Assimileringen av en stor grupp nya befattningshavare, inskolningen i nya arbetsuppgifter och arbetsformer, inträngningen av nya distrikt, främst i storstäderna, har löpt paral-

lellt med en kraftigt ökad kriminell belastning hos klientelet, minskad aktivitet inom den kommunala missbrukarvården och en allvarlig konjunkturförsämring i samhället. Enligt styrelsens mening kan det finnas ett visst fog för åsikten att frivården efter 1979/80 kommit in i en stabilare arbetssituation. Härför talar bl. a. de konkreta och ofta välfungerande behandlingsprogram för klienter som många distrikt tagit initiativ till och högre aktivitet på åtgärdssidan. — Liksom kommittén vill styrelsen också tillerkänna frivården ett egenvärde oavsett kortsiktig effektivitet. Genom att frivårdspåföljderna existerar som en genomgångsstation före fängelse kan de fungera som ett uppehållande försvar under en självläknings- och mognadsprocess. Först när klienten lever ett för sig själv eller andra destruktivt liv måste inkapacitering på institution tillgripas. — Styrelsen instämmer oreserverat med frivårdskommittén i att den övergripande målsättningen för frivården skall vara att motverka brottslighet. — För att kunna diskutera medel och metoder är det emellertid angeläget att bryta ner målsättningen i delmål. Ifråga om den enskilde klienten gäller det t. ex. att höja hans sociala kapacitet, om möjligt ändra hans attityder till sig själv och samhället och förmå honom att pröva alternativ till missbruk och kriminalitet. Detta förutsätter socialt och psykologiskt kunnande. Verkställandet av frivårdspåföljder är inte bara att administrera övervakning utan att skapa relationer och att påverka klienter, övervakare och allmänhet. I de enskilda fallen krävs resurser som frivården själv inte förfogar över och som genom nedskärningarna på den allmänna sektorn blivit mera svårtillgängliga. Det gäller bl. a. att ha tillgång till positiva alternativ i motivationsarbetet. Enbart med krav och negativa sanktioner kan frivården inte lösa sina arbetsuppgifter. Styrelsen understryker att detta inte får innebära någon försvagning av ansträngningarna att hävda normaliseringsprincipen. I likhet med kommittén anser styrelsen emellertid en viss "positiv särbehandling" av frivårdsklienter nödvändig. Särskilt viktig anser styrelsen den del av frivårdens verksamhet vara som kommittén kallar "informell indirekt påverkan". På grund av många klienters bristande förmåga att ta del av samhällets stödåtgärder har många frivårdsdistrikt med relativt stor framgång satt in förberedande träning eller kompletterat andra myndigheters verksamhet med egna aktiviteter. Så har man t. ex. i samarbete med KomVux, socialförvaltningar, arbetsmarknadsmyndigheter m. fl. startat grundutbildning för vuxna, sociala träningsprogram och arbetsträning för grupper av frivårdsklienter som under viss tid behövt sÄranordningar, ibland kombinerade med särskilda föreskrifter, för att nå upp till den nivå där de normala samhälleliga åtgärderna kan sättas in. — Om den utveckling kommittén föreslår — preciserade krav på klienten, utökad kontakt med meningsfullt innehåll, eventuell intensivövervakning, snabbare sanktioner vid brott mot föreskrifter etc. — skall kunna realiseras, kommer behovet av kompletterande aktiviteter att öka avsevärt.

Övervakningsnämnden i Malmö anser att det finns anledning att något

kraftigare än vad kommittén gör betona vikten av frivårdens allmänpreventiva effekter. För att domstolarna skall få erforderlig tilltro till kriminalvård i frihet och för att sådana påföljder skall hos allmänheten kunna betraktas som en form av straffrättslig sanktion och inte – som nog ofta är fallet i dag – som ett frikännande från ansvar, är det nödvändigt att frivårdspåföljderna utformas på ett sådant sätt att det klart framgår att det rör sig om en påföljd för brott och att dessa leder till ingripanden på olika sätt mot den dömda. – Att det lagstiftningsvägen bör ske en precisering av frivårdens arbetsuppgifter instämmer övervakningsnämnden i. Särskilt viktigt är enligt nämnden härvid att klarlägga ansvarsfördelningen mellan kriminalvården och socialvården. Även i övrigt bör, som kommittén framhåller, undanröjas den vaghet som f. n. i vissa delar präglar reglerna om frivården, t. ex. de bestämmelser som reglerar den dömdes skyldigheter. Det är också väsentligt att frivårdens kontrollfunktion, som under tiden efter brottsbalkens tillkomst successivt kommit i skymundan, åter framhävs och understryks tydligare än vad som f. n. är fallet på många håll. Även *övervakningsnämnden i Karlskoga* betonar vikten av att gränsdragningen mellan frivård och socialvård klarläggs.

BRÅ tvivlar på att en effektivare skyddstillsyn kan åstadkommas på det sätt som kommittén har föreslagit, dvs. genom dels bättre vård, dels ökad kontroll. Forskningsresultaten är ganska entydigt negativa vad gäller möjligheterna att inom ramen för kriminalvårdspåföljder rehabilitera straffade. Tillräckligt många undersökningar visar också att behandlingsinsatser inom de ramar som frivården erbjuder inte ger någon nämnvärd effekt på återfallsfrekvensen. Det är enligt BRÅ också av ett annat skäl tveksamt att knyta förhoppningar till ökade vårdresurser. Att direktiv om förbättrad vård inte förverkligas är uppenbart en realitet som måste räknas med. Inom t. ex. Sundsvallsförsöket fanns ambitionen att öka kontaktfrekvensen mellan övervakare och vissa klientgrupper. Ökningen uteblev emellertid, framhåller BRÅ, och det visade sig svårt inte bara att ändra kontaktenägenheten bland klienterna utan också bland övervakarna och frivårdsassistenterna.

Riksrevisionsverket anser inte att kommittén tillräckligt har analyserat frivårdens dubbla funktioner och de konflikter som därigenom framkallas. Kommittén har enligt verket inte heller närmare angivit hur dessa påverkar det praktiska frivårdsarbetet och relationerna till andra samhällsorgan, främst den kommunala socialvården.

För att man skall få den effektivitet i frivården som är önskvärd är det enligt TCO framför allt nödvändigt att denna tillförs erforderliga resurser så att ärendena kan följas upp på ett riktigt sätt. I dag tenderar resurserna i stället att minska.

Även *Föreningen Sveriges länspolischefer* och *Föreningen Sveriges polischefer* anser det självklart att en fruktbar frivård förutsätter tillräckliga resurser för täta kontakter med klienten. Detta belyses enligt förening-

arna starkt i forskningsrapporter och erfarenhetsmässigt av fältarbetarna inom frivården. Likväl förordar kommittén en ökning av utrymmet för kriminalvård i frihet utan att beakta nödvändigheten av att frivården samtidigt avsevärt förstärks. Förslagen innebär därmed enligt föreningarna en ökning av en redan nu dåligt fungerande frivård.

Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän noterar att man från kommitténs sida varit lyhörd för åsikter och synpunkter som lämnats från praktiskt arbetande frivårdare. Den kritik som riktats mot frivården för "bristande effektivitet" har till stor del genom kommitténs arbete kunnat vederläggas, och betänkandet ger en god bild av de problem och svårigheter som helt naturligt föreligger. Kommittén skulle enligt föreningen kunna kritiseras för att den ej tillräckligt djupt gått in på frivårdens behandlingsmetoder utan mer inriktat sig på de lagtekniska och administrativa delarna. Föreningen har tolkat detta så att, eftersom behandlingsideologin alltjämt skall vara vägledande för kriminalvård i frihet, man har lämnat frivården och dess tjänstemän relativt fria händer att utifrån sitt yrkeskunnande själva utforma metodik och pröva nya behandlingsformer. Detta ser föreningen som en fördel. Kommittén har i betänkandet helt riktigt konstaterat att en individuell behandling ej rimligen kan stängas in i författningar.

Sveriges socionomers, personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund berör olika arbetsmiljöfrågor inom frivården. Det svårare klientel som skulle bli resultatet av kommitténs förslag kan enligt förbundet bl. a. leda till behov av personalförstärkningar av säkerhetsskäl. För att man skall förhindra utarmning av arbetsuppgifterna och personalflykt bör enligt förbundet en rad åtgärder vidtas, bl. a. personalutbildning och metodutveckling.

3.2 Skyddstillsyn

3.2.1 Allmänt

Förslagen att skyddstillsynen skall intensifieras och att innehållet i den på skilda sätt skall stramas upp välkomnas allmänt av remissinstanserna. I frågan huruvida dessa åtgärder kan leda till att tillämpningsområdet för skyddstillsynen kan vidgas på bekostnad av fängelsestraffet är remissopinionen mera delad. Till dem som delar frivårdskommitténs uppfattning att så kan ske hör bl. a. *Sveriges advokatsamfund*.

Att skyddstillsynen efter de av kommittén föreslagna ändringarna skulle vara ägnad att i mer betydande omfattning träda i stället för fängelsepåföljd ställer sig *RÅ* tveksam till. Kanske kan man, säger *RÅ*, inte vänta sig mycket mer än att tilltron till frivården blir större och att skyddstillsynspåföljden kan användas i något vidare utsträckning än vad som nu är fallet. Förslaget är enligt *RÅ* ägnat att höja påföljdens allmänpreventiva värde, åtminstone i viss utsträckning. En grundläggande förutsättning härvidlag är dock att det till påföljden knutna regelsystemet följs strikt och konsekvent i den praktiska tillämpningen.

Göta hovrätt (majoriteten) är kritisk mot frivårdskommitténs avsikt att samtidigt stärka skyddstillsynens individualpreventiva och dess allmänpreventiva verkan. Enligt hovrätten bör hänsynen till individualpreventionen stå i centrum när det gäller att bestämma innehållet i påföljden skyddstillsyn. Syftet med skyddstillsynen bör vara att skapa förutsättningar för samhället att tillhandahålla den dömden den sociala service som behövs för att minska riskerna för återfall. Den dömden bör åläggas att upprätthålla kontakt i viss angiven utsträckning med övervakare. Den skyldigheten bör emellertid inte förbindas med något formellt sanktions-system. Om den dömden underlåter att hålla den föreskrivna kontakten med övervakaren och begår nya brott under prövotiden, får enligt hovrätten denna underlåtenhet tas med i bedömningen vid valet av påföljd för de nya brotten.

Enligt *Malmö tingsrätt* är det tveksamt om den "uppstramning" som kommittén föreslagit är tillräcklig för att man skall nå det uppställda målet för frivården. Vad som enligt tingsrättens mening förtjänar framhållas är skyddskonsulentorganisationens stora ansvar för att reformen skall lyckas. Det gäller både i fråga om övervakningens effektivitet och sanktions-systemets tillämpning. Om skyddskonsulenter lojalt ställer sig bakom den "uppstramning" som är åsyftad kan måhända resultatet uppnås. Endast i sådant fall torde enligt tingsrätten domstolarnas benägenhet öka att i större utsträckning än nu använda skyddstillsynspåföljden.

Hovrätten för Övre Norrland förvånar sig över att det så markant slås fast att behandlingstanken även i fortsättningen skall ligga till grund för när skyddstillsyn skall tillämpas. Enligt hovrättens uppfattning har domstolarna små möjligheter att, som det sägs i lagförslaget, avgöra om det är erforderligt med övervakning för att avhålla någon från vidare brottslighet. – Påföljdens användningsområde skulle däremot möjligen kunna vidgas om det inte uppställdes krav på att varje åtgärd inom ramen för påföljden skall vara meningsfull i brottsförebyggande syfte. Hovrätten vill inte avvisa tanken att skyddstillsynens innehåll, t. ex. beträffande övervakningens längd, fick anpassas av domstolarna med hänsyn till främst brottets svårhet eller att påföljden fick inslag som måhända var avsedda att endast skapa obehag och besvär för den dömden. Det kan enligt hovrätten inte vara irrationellt att utforma en frivårdspåföljd även i sådan riktning eftersom detta sker för att undvika det avsevärt större obehag som ett frihetsstraff innebär. – Hovrätten erinrar om att kommittén uttalar att skyddstillsynen bör kunna användas för svårare brott än f. n. Hovrätten tillägger att det för domstolarnas vägledning borde t. ex. med utgångspunkt från olika domstolsavgöranden ha närmare redovisats vilka situationer som kommittén har tänkt sig.

Enligt *BRÅ* är det visserligen sant att skyddstillsynen uppvisar höga återfallssiffror. Det gör emellertid också fängelsestraffet för jämförbara grupper lagöverträdare. I denna mening finns det alltså inget skäl att tala

om ett misslyckande för skyddstillsynen. Påföljden ger inte sämre resultat än frihetsstraffen och är då enligt BRÅ helt klart att föredra enbart på grunderna att den är mer human och mindre kostsam än fängelse.

Kriminalvårdsstyrelsen ifrågasätter kommitténs uppfattning att behov av övervakning enbart skulle föreligga ifråga om "klienter med socialt oordnade förhållanden". Förutom att detta kan resultera i en klasslagstiftning missar man med denna definition enligt kriminalvårdsstyrelsen en kategori personer som trots materiellt välordnade förhållanden är i uppenbart behov av kontroll och påverkan för att anamma samhällets vedertagna normer. Som exempel nämns en cannabisbrukare som är studerande med god social bakgrund. Lagöverträdare av detta slag bör enligt kriminalvårdsstyrelsen vara en lämplig målgrupp för en övervakning där kontroll- och rådgivningsmomentet överväger. Detsamma gäller också vissa ekonomiska brottslingar.

Domstolsverket anser att övervakning bör kunna komma till stånd även när skälen härför är övervägande allmänpreventiva.

Övervakningsnämnden i Eskilstuna erinrar om att kommittén påpekat att återfallsstatistiken visar att de flesta återfallen inträffar inom ett år efter domen på skyddstillsyn. Detta tas till intäkt för att prioritera intensiteten i övervakningen framför längden. Det går emellertid enligt övervakningsnämnden lika bra att vända på resonemanget och säga att ju längre tid frivården får möjlighet att verka, desto mindre är tydligen risken för återfall.

Svenska kommunförbundet instämmer i utredningsdirektivens konstaterande att återfallsfrekvensen hos skyddstillsynsdömda är mycket hög. Anledningen härtill torde enligt förbundet främst finnas i att nuvarande regler inte efterlevs, dvs. skyddskonsulenterna och övervakningsnämnderna är enligt förbundets mening inte beredda att i tillräcklig utsträckning kräva att de skyddstillsynsdömda efterlever uppställda krav. Förbundet framhåller det nödvändiga i en uppstramning av frivården. Förbundet föreslår att en av domstol godkänd plan över skyddstillsynens verkställighet skall finnas, innan domstolen dömer till frivård.

Helsingborgs tingsrätt anser att det finns flera skäl som gör det intressant att överväga om inte den före år 1965 gällande formen av villkorlig dom borde återinföras i påföljdssystemet och då få ersätta såväl straffvarning och skyddstillsyn som villkorligt fängelse i frivårdskommitténs förslag. I de övriga nordiska länderna har man funnit anledning att behålla konstruktionen med villkorat straffadömande eller villkorad straffverkställighet. En återgång till den gamla villkorliga domen skulle därför enligt tingsrätten medföra större nordisk rättslikhet. Vidare skulle man få ett enklare och mer överskådligt påföljdssystem. — Liknande synpunkter framförs av flera remissinstanser, bl. a. *Stockholms* och *Malmö tingsrätter*, *övervakningsnämnden i Göteborg* och *statskontoret*.

Som har redovisats under 1 har flera instanser härutöver principiella synpunkter på frågan i vad mån behandlingssynpunkter bör vara styrande för påföljdsvalet.

3.2.2 Tillsynen av den dömda

Förslaget att domstolen, när den dömer till skyddstillsyn, alltid skall förordna en övervakare tillstyrks av nästan alla de instanser som har uttalat sig i denna fråga, bl. a. *RÅ, hovrätten för Övre Norrland, Helsingborgs tingsrätt, Sveriges domareförbund och Övervakares och kontaktpersoners riksförbund*. Hovrätten påpekar att i de fall då den tilltalade frikänns eller annan påföljd väljs onödigt arbete visserligen kommer att ha lagts ned för att finna övervakare. Men detta bör enligt hovrätten inte hindra en angelägen förändring. För att övervakaren omedelbart skall kunna knyta kontakt med den dömda borde enligt hovrätten även övervägas att införa en möjlighet att kalla den föreslagna övervakaren till huvudförhandlingen i målet.

Helsingborgs tingsrätt understryker att den dömdes skyldigheter måste klargöras bättre för honom än vad som nu ofta sker. Dessa frågor bör lämpligen diskuteras vid det trepartsmöte som enligt 19§ frivårdsförordningen (1977: 329) skall hållas så snart som möjligt och senast inom en månad från övervakningens början. Information kan dessutom ges skriftligen i form av en folder som överlämnas till den dömda av domstolen redan vid domstillfället eller senare genom frivårdens försorg.

Övervakningsnämnden i Malmö anser att den föreslagna skyldigheten för domstol att alltid förordna övervakare samtidigt som den dömer till skyddstillsyn inte bör vara undantagslös. Det torde enligt nämnden inte vara sällsynt att den dömdes situation är sådan, att förordnandet kan anstå någon kortare tid om personvalet inte skulle vara klart.

Den utvidgade användningen av förtroendemän tillstyrks av *kriminalvårdsstyrelsen*. För att denna skall bli möjlig måste emellertid, påpekar kriminalvårdsstyrelsen, domstolen ge skyddskonsulenten erforderlig tid för att genomföra en fullgod personundersökning. Fyra veckor anses vara en minimitid för åtalade på fri fot, men en del domstolar medger fortfarande bara 10–14 dagar, ibland kortare. Förhållandet torde bero på att man inte beslutar om personundersökning så snart åtal väcks utan väntar till dess man sätter ut målet till huvudförhandling. Frågan måste enligt kriminalvårdsstyrelsen eventuellt regleras genom en författningsbestämmelse. – För att man skall undvika ryckighet i övervakningsarbetet bör det enligt kriminalvårdsstyrelsens mening vidare övervägas en möjlighet att förordna förtroendemän i de fall där ny brottslighet är känd men ännu inte avdömd vid en ettårig övervakningstids utgång.

Flertalet remissinstanser instämmer i kommitténs uppfattning att lekmanövervakare bör engageras i största möjliga utsträckning. Från många håll understryks dock svårigheterna att finna lämpliga övervakare.

särskilt för de komplicerade fallen som kan väntas bli vanligare. Flera instanser framhåller vikten av att satsa resurser på rekrytering och utbildning av nya övervakare. Några menar att resultatet av kommitténs förslag måste bli att andelen tjänstemannaövervakare ökar.

Kriminalvårdsstyrelsen framhåller att flertalet frivårdsdistrikt, framför allt i storstäderna, de senaste åren har fått allt svårare att rekrytera övervakare trots olika försök till värvning via massmedia, kurser och personlig påverkan. Orsakerna är flera: generationsväxling i övervakarkåren, en minskad benägenhet hos människor att vilja offra egen fritid, en tilltagande anonymisering i tätorterna, rädsla för att utsättas för obehag i samband med klienternas missbruk etc. En viktig orsak torde också vara att en betydligt större grupp dömda i dag saknar den sociala förankring som en ordnad sysselsättning innebär och därmed ett normalt socialt kontaktnät. De har inte längre några egna förslag till övervakare.

De fackliga organisationerna bör enligt *LO* engagera sig för att t.ex. tillsammans med övervakarförening rekrytera övervakare, kontaktpersoner, faddrar och liknande stödpersoner till dem som begått brott. *LO* kommer också att verka för att övervakare rekryteras i ökande omfattning bland organisationens medlemmar.

Kommitténs förslag innebär att stora krav kommer att ställas på övervakarna, påpekar *riksrevisionsverket*. Verket är därför tveksamt till om den avsedda effekten nås genom att som kommittén betona en förskjutning av tyngdpunkten från tjänstemannaövervakning till lekmanövervakning. Lekmanövervakare torde dessutom se sin roll främst som stödjande och hjälpende och inte som kontrollerande. Av viss betydelse i sammanhanget är enligt verket också att lekmanövervakare saknar tjänstemannaansvar.

Möjligheten att kunna förordna biträdande övervakare, ha gruppövervakning och liknande alternativa tillsynsformer bedöms positivt av remissinstanserna. Genomgående betonas att dessa tillsynsformer måste planeras noga. *Riksrevisionsverket* menar dock att detta förslag kan leda till en överorganisation med ökade administrativa kostnader som följd. Verket avstyrker därför förslaget.

Förslaget att utvidga försöksverksamheten Förstärkt fältarbete inom frivården (FFF) tillstyrks av *Helsingborgs tingsrätt*, som framhåller att vårdarna är väl skickade att utföra det handgripliga fältarbete det här är fråga om och på så sätt intensifiera kontakten med klienterna utanför skyddskonsulentexpeditionerna. *Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän* motsätter sig däremot förslaget och anser att fältarbetet bör ligga på socialt utbildad personal. Även *riksrevisionsverket* ställer sig avvisande till förslaget, främst beroende på att en personalförstärkning inom frivården som sker genom överförande av personal från anstaltssidan enligt verket med all säkerhet leder till krav på motsvarande resursförstärkning på anstaltssidan så länge beläggningen på kriminalvårdsanstalterna ökar.

Beträffande förslaget till övervakarsättning framhåller *hovrätten för Övre Norrland* att det visserligen är svårt att tänka sig att någon skulle åta sig ett övervakaruppdrag av ekonomiska skäl, men att det ändå förefaller optimistiskt att tro att lämpliga personer åtar sig övervakaruppdrag även om de får ytterligare 50 kr. i månaden i skattefri ersättning. Enligt *kriminalvårdsstyrelsen*, som tillstyrker att det nuvarande beloppet behålls men i sin helhet betraktas som en omkostnadsersättning, bör en av skyddskonsumenten förordnad biträdande övervakare erhålla samma belopp. *Svenska kommunförbundet* vill inte ställa sig bakom förslaget att avskaffa övervakararvodena och erinrar om att en likartad fråga, nämligen om ersättning till familjehem och feriehem f. n. ses över inom förbundets kansli. Utredningens förslag om en flexibel ersättning utöver den schablonmässiga kostnadsersättningen uppfattar *Övervakares och kontaktpersoners riksförbund* som positivt, bl. a. med tanke på de varierande insatser övervakarna kommer att få göra enligt förslaget om intensifierad skyddstillsyn, men förbundet ser en tydlig risk för att beloppen som sådana kommer att bli alltför blygsamma. *Svenska fängsvårdssällskapet* anser det lämpligare, att övervakararvode utbetalas enligt de normer som gäller för kommunerna. *Riksrevisionsverket* anser att kommitténs förslag att övervakarsättningen i sin helhet skall anses motsvara de kostnader som är förenade med uppdraget bör bli föremål för skattemässig prövning. *LO* menar, att det är viktigt att fackligt-sociala uppdrag inom kriminalvården skall jämföras med fackliga förtroendeuppdrag och ge rätt till ledighet utan löneavdrag samt ersättning för vissa utlägg av samhällsmedel.

3.2.3 S. k. kombinationsdomar

Förslaget att höja bötesmaximum vid påföljdskombinationen skyddstillsyn och böter har fått ett blandat mottagande. Allmänt anses att förslaget har liten praktisk betydelse, eftersom den domde regelmässigt saknar möjlighet att betala i vart fall större bötesbelopp. *Övervakningsnämnden i Göteborg* avstyrker förslaget. *RÅ, hovrätten för Övre Norrland* och *kriminalvårdsstyrelsen* förklarar att de inte vill motsätta sig förslaget, kriminalvårdsstyrelsen med tillägget att höga böter inte bör utdömas i mål där det förekommer skadestånd så att de konkurrerar med målsägandens intresse.

Sveriges domareförbund framhåller att domstolarna f. n. vid dom till skyddstillsyn ofta avstår från att döma till böter, när man vid målets avgörande kan förutse att böter ej kommer att betalas därför att den tilltalade är hårt belastad med skulder. Systemet medför den orättvisan att personer med arbete och ordnad ekonomi drabbas hårdare vid samma typ av brott. Det torde dock enligt förbundet inte förekomma att domstolen, när den bedömer ett bötesstraff som meningslöst, väljer fängelse framför en frivårdspåföljd. Om man emellertid nu med den uttryckliga motiveringen att minska antalet fängelsestraff höjer bötesmaximum, löper man enligt

förbundet risken att påföljden bestäms till fängelse i de fall då bötesstraffet framstår som verkningsslöst. Orättvisan slår då åt det andra hållet så att det kan sägas att den mera välsituerade kan "köpa sig fri" från ett fängelsestraff.

Bl. a. *kriminalvårdsstyrelsen* och *övervakningsnämnden i Göteborg* anser att påföljdscombinationen skyddstillsyn och fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB kan utmönstras, om villkorligt fängelse införs.

Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän och *Sveriges socionomers, personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund* menar att maximitiden för fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB bör sättas vid två månader för att undvika orättvisa vid jämförelse med den nya bestämmelsen om minimitid för villkorlig frigivning.

Några instanser, bl. a. *Göteborgs tingsrätt*, förordar att fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB skall kunna ådömas även av individualpreventiva skäl.

3.2.4 Påföljdstid

Kommitténs förslag att korta ned övervakningstiden till ett år utan möjlighet till förlängning har mött skilda reaktioner. *RÅ, hovrätten för Övre Norrland, Göteborgs och Malmö tingsrätter, kriminalvårdsstyrelsen, TCO, Sveriges advokatsamfund, Föreningen Sveriges åklagare* och *Svenska fängenvårdssällskapet* har tillstyrkt förslaget. Enligt hovrätten kan reformen dock accepteras bara under den absoluta förutsättningen att övervakningen kan göras påtagligt effektivare under den tillgängliga tiden.

Kriminalvårdsstyrelsen anser det angeläget att slå fast att förändringen har betydelse genom att tidsramen påverkar både innehåll och metodik. Kommittén diskuterar som om den grupp klienter som återfaller och får ny skyddstillsyn och därmed övervakning ett andra år inte påverkas av förändringen. Man kan emellertid, påpekar *kriminalvårdsstyrelsen*, inte i förväg veta vilka dessa klienter är. Övervakningen måste alltid planeras inom året. Då övervakningen är en process där de olika stegen bör följa i viss ordning och få ta viss tid, kan tid inte utan vidare ersättas med intensitet. Övervakningsarbetet torde enligt *kriminalvårdsstyrelsen* få inrikta sig mera på yttre förhållanden och mindre på motivation och attitydförändringar, man får avstå från uppföljning eller försöka få andra samhällsorgan att överta den med bristande kontinuitet som följd.

En ganska stor grupp remissinstanser anser att övervakningstiden även i fortsättningen normalt bör vara två år. Hit hör *Helsingborgs tingsrätt, samtliga övervakningsnämnder, SACO/SR, Föreningen Sveriges länspolischefer* och *Föreningen Sveriges polischefer, Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän, Övervakares och kontaktpersoners riksförbund* och *Sveriges socionomers, personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund*. Även *Sveriges domareförbund* uttrycker skepsis mot en avkortning av övervakningstiden.

Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän framhåller att en klar majoritet

av frivårdarna anser att påföljdstiden skall vara två år. Föreningen säger sig uppskatta utredningens markering av att behandlingstanken även i fortsättningen skall sätta sin prägel på frivårdens arbete. Just av den anledningen ter det sig enligt föreningen ologiskt att sätta påföljdstiden till ett år. Den viktigaste delen i behandlingen är motivationsarbetet, vilket syftar till att sätta igång en mognadsprocess hos klienten och utveckla hans förmåga att reda sig socialt i samhället. En så känslig process kan enligt föreningen inte komprimeras till ett år. — Vid ettårsprövningarna upphör i dagsläget ca en tredjedel av övervakningarna, påpekar föreningen. I fråga om de ärenden där övervakningen fortsätter kan konstateras att hälften av klienterna inte återfallit i brott. Om övervakningstiden skulle begränsas till ett år finns en risk för många klienter i denna grupp att en positiv utveckling bryts genom att kontakten med frivårdare och övervakare upphör och att pågående behandlingsinsatser kanske inte kan följas upp som vore önskvärt. För en del av dessa övervakade är risken för nya brott överhängande eller i vart fall rätt påtaglig. Detta behandlingsargument gäller enligt föreningen med lika stor tyngd för dem som återfallit i brott före ett år. Här tillkommer dock enligt föreningen ytterligare en mycket viktig faktor som ej tillräckligt beaktats i utredningen. Genom den definitiva avgränsningen till ett år hinner nämligen många av recidivisterna inte lagföras före påföljdstidens utgång, vilket motsäger argumentet att de som begår brott i alla fall får en kontinuerlig kriminalvård. — Eftersom två år dock även framdeles kommer att vara en alltför lång påföljdstid för många dömda är det föreningens mening att det är angeläget att bibehålla möjligheten till avkortning av övervakningen. Skyddskonsulenten kan utan olägenhet anförtros den beslutsfunktionen att så snart övervakningen pågått ett år pröva om den kan upphöra. Skillnader i praxis kan förväntas mellan olika skyddskonsulentdistrikt. Detta faktum uppväger inte det stora värdet av en tvåårig påföljdstid. Upphörandefrågan kan enligt föreningen styras lagtekniskt för att uppnå en större enhetlighet. Det kan t. ex. förordnas att upphörande bör förekomma endast då ny dom eller ny brottslighet av allvarigare slag inte är känd eller övervakning inte längre är erforderlig ur behandlingssynpunkt.

Flera instanser, bl. a. *övervakningsnämnden i Malmö*, framhåller risken för att en förkortning påtagligt skulle motverka syftet att öka tilltron till skyddstillsynen som ett alternativ till fängelse. *Övervakningsnämnden i Eskilstuna* påpekar att skyddstillsyn ibland kan avse mycket grova brott, med straffminimum på fängelse över ett år. Om skyddstillsyn väljs i ett sådant fall, blir enligt nämnden den till verkställighetsinnehåll lindrigaste påföljden även den kortvarigaste.

Beträffande prövotiden instämmer många remissinstanser, bl. a. *RÅ, kriminalvårdsstyrelsen, övervakningsnämnden i Göteborg, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän och Svenska fängenvårdssällskapet* i utredningens förslag att denna bör vara lika lång som

övervakningstiden och därmed sakna självständig betydelse. Några av dessa menar dock, som tidigare framgått, att övervakningstiden – och därmed provotiden – bör vara längre än kommittén föreslagit. Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän noterar med tillfredsställelse att skilda övervaknings- och provotider inte skall förekomma. Skyddstillsynens aktuella uppbyggnad ger enligt föreningen intryck av att ha tillkommit i all hast som en kompromiss. Påföljden har både formellt och praktiskt upplevts som oformlig, invecklad i tillämpning och verkställighet och svår att förstå för alla utom de närmast invigda.

Några instanser, bl. a. *hovrätten för Övre Norrland, Malmö tingsrätt, övervakningsnämnden i Malmö och statskontoret*, är kritiska mot kommitténs förslag beträffande provotiden, främst att denna blir så kort som ett år. Statskontoret ifrågasätter om inte detta i allt väsentligt förtar effekterna av övriga föreslagna åtgärder som är avsedda att vara skärpande. Antalet inom frivården meddelade föreskrifter har hittills varit mycket litet, påpekar statskontoret. Detta kan sannolikt tolkas som att värdet av föreskrifter, bl. a. med hänsyn till det allt tyngre missbruksklientelet inom frivården, bedöms vara begränsat. Det kan därför enligt statskontoret finnas risk för att förslaget, som bl. a. bygger på en väsentligt ökad användning av föreskrifter, inte anses innebära den tydliga intensifiering av skyddstillsynen som avsetts och att eftersträlvade effekter därför inte uppnås.

3.2.5 *Kontaktfrekvens*

Kommitténs förslag att kontaktfrekvensen bör vara så hög att kontakten av den dömda upplevs som ett regelmässigt inslag i hans livsföring har genomgående lämnats utan erinran av remissinstanserna. Rekommendationen att kontakttiden under den ettåriga övervakningstiden normalt bör uppgå till sammanlagt minst 50 timmar har dock mött gensagor från flera håll, främst med hänvisning till att kvaliteten och inte kvantiteten är avgörande för övervakningens innehåll.

Kriminalvårdsstyrelsen vill inte fränkänna kontakttiden 50 tim/år eller frekvensen 1 gång/vecka ett visst värde som genomsnittlig ramnorm. Det är emellertid enligt styrelsen synnerligen olämpligt att i det enskilda fallet arbeta med en i förhand fixerad kontaktkvantitet. Följden kan bli en ambitionssänkning i de svåra fallen och en tom rutin i de enkla. Dessutom uppkommer ett administrativt krångel med räkning och dokumentation. Kontaktfrekvens och -tid bör enligt styrelsen som hittills bestämmas individuellt i samband med behandlingsplaneringen. Möjligen bör detta uttryckas tydligare i anvisningarna till frivårdsförordningen.

Övervakningsnämnden i Malmö påpekar att olika personer med olika läggning behöver olika lång tid för att avhandla samma spörsmål, och enligt nämndens mening är antalet kontakter per tidsenhet och kontakternas regelbundenhet väl så viktiga faktorer som den totala kontakttiden. Det bör ankomma på skyddskonsumenten (och övervakningsnämnden om

denna finns kvar) att – med utgångspunkt från kravet att den dömdes kontakter med frivården bör vara så tätt återkommande att de innebär regelmässiga inslag i hans livsföring – anpassa övervakningen till vad som i varje särskilt fall är ändamålsenligt.

Enligt *riksrevisionsverket* medför ett uttalat krav på ökad kontakt under ett bestämt antal timmar, utan att innehållet i sådan kontakt närmare anges, ökad risk för att rekryteringen av övervakare ytterligare försvåras.

Föreningen Sveriges länspolischefer och *Föreningen Sveriges polis- chefer* biträder kommitténs önskemål om att höja kontakttiden men anser samtidigt att målet borde ha satts högre. Den föreslagna genomsnittstiden – 50 tim/år – är enligt föreningarna, mot bakgrund av den erfarenhet som finns beträffande klienternas behov av hjälp, stödkontakter, kontrolltillsyn m. m., alltför liten.

Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän framhåller att man måste vara medveten om att en betydande del av de skyddstillsynsdömda inte har träning för eller möjlighet till en så hög samvaro kring sin egen person som den föreslagna kontaktfrekvensen skulle innebära. Föreningen ställer sig därför avvisande till detaljerade anvisningar från kriminalvårdsstyrelsen i det här sammanhanget. Om en kontaktnorm skall finnas, bör den enligt föreningens uppfattning sättas lägre och hellre anges i frekvens per tidsenhet. Hur ofta och på vilket sätt kontakten mellan övervakad och övervakare/skyddskonsulent/andra myndigheter/kontaktpersoner skall ske bör enligt föreningen noggrant diskuteras vid övervakningens början.

3.2.6 Intensivövervakning

Förslaget att domstol vid dom till skyddstillsyn skall kunna förordna om intensivövervakning har fått ett blandat mottagande vid remissbehandlingen. Bl. a. *RÅ*, *hovrätten för Övre Norrland*, *rikspolisstyrelsen*, *TCO*, *Sveriges domareförbund*, *Föreningen Sveriges åklagare* och *Övervakares och kontaktpersoners riksförbund* ställer sig i huvudsak positiva till förslaget.

RÅ framhåller vikten av att en given föreskrift verkligen kan realiseras. I annat fall "förfaller" enligt *RÅ* hela påföljden som sådan. Innan rätten meddelar föreskrift om intensivövervakning måste den därför enligt *RÅ* förvissa sig om att skyddskonsulenten i det aktuella fallet har erforderliga resurser för att genomföra en sådan övervakning.

Sveriges domareförbund tillstyrker den föreslagna intensivövervakningen men är av den uppfattningen att sådan övervakning kan vara av värde främst när det gäller yngre lagöverträdare. Däremot anser förbundet det vara tvivelaktigt, om intensivövervakning kan fylla någon reell funktion i fråga om återfallsbrottslingar i den omfattning som kommittén syncs avse. Dessa brottslingar saknar nämligen enligt förbundet ofta förmåga att efterleva ens de mest grundläggande krav. Detta gäller särskilt missbrukare av alkohol eller narkotika. Att på dessa människor ställa högre krav i form av inställelseföreskrifter och anmälningsskyldighet än på det normala skyddstillsynsklientelet är därför enligt förbundet föga ändamålsenligt.

Övervakares och kontaktpersoners riksförbund erinrar om att intensivövervakning har diskuterats mycket på senare år och gör för sin del gällande att den variant som ingår i frivårdskommitténs förslag är den mest tilltalande och den som också har de största förutsättningarna att fungera i praktiken. Möjligheten att använda intensivövervakning kommer enligt riksförbundet förhoppningsvis bl. a. att leda till att domstolarna, som under senare tid intagit en vacklande hållning gentemot skyddstillsynen, åter kommer att få full tilltro till denna form av påföljd. Den föreslagna intensivövervakningen innebär bl. a. att det kommer att finnas goda möjligheter att etablera ett vettigt och bestående förhållande mellan övervakare och övervakad. Det är emellertid enligt riksförbundet av största vikt att man ställer tillräckliga resurser till förfogande.

Flera instanser är kritiska mot förslaget om intensivövervakning. Detta avstyrks av *Malmö tingsrätt*, *övervakningsnämnderna i Göteborg och Karlskoga* och *Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän*. Även *övervakningsnämnden i Stockholm*, *BRÅ*, *JO* och *SACO/SR* uttrycker skepsis. *Kriminalvårdsstyrelsen* menar att intensivövervakning bör förekomma bara vid villkorligt fängelse med övervakning.

Intensivövervakning torde enligt *Malmö tingsrätt* regelmässigt förutsätta en positiv medverkan från den dömdes sida. Det kan enligt tingsrätten i hög grad ifrågasättas om sådan medverkan särskilt ofta kan påräknas, särskilt som det i dessa fall inte sällan torde komma att röra sig om ett förhållandevis belastat klientel. Tingsrätten säger sig också ha svårt att förstå varför just i detta sammanhang brottets svårhet skall påverka påföljdsinnehållet.

Övervakningsnämnden i Göteborg framhåller att, om den dömda är i behov av mer intensiv övervakning än vad som tillämpas i normalfallet, det redan idag åligger övervakaren att se till att frekvensen ökar till erforderlig omfattning. I det fall tätare kontakt anses erforderlig, har skyddskonsulenten enligt 28 kap. 8 § BrB i förslaget möjlighet att föreskriva sådan.

Enligt *Stockholms tingsrätt*, *kriminalvårdsstyrelsen*, *övervakningsnämnden i Malmö* och *Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän* bör intensivövervakning, om sådan över huvud taget skall förekomma, beslutas på verkställighetsstadiet. *Helsingborgs tingsrätt* föreslår att intensivövervakning skall kunna beslutas – förutom av domstol – även på verkställighetsplanet.

Kriminalvårdsstyrelsen avstyrker föreskrift om intensivövervakning, om den bara innebär en viss kontaktkvantitet. Intensivövervakningen bör enligt styrelsen ges ett bestämt innehåll och knytas till den individuella behandlingsplan som bör vara ett villkor för att sådan föreskrift skall få meddelas. Av detta följer enligt styrelsen att den bör meddelas på verkställighetsplanet vid den tidpunkt då situationen gör detta adekvat. Rätten bör dock enligt styrelsens mening i domen kunna rekommendera att föreskrift om intensivövervakning skall meddelas men även detta förutsätter att

lämpligt innehåll kan förutsäckas. Enligt styrelsens uppfattning bör rätten då rekommendation om intensivövervakning övervägs alltid infordra skyddskonsulentens yttrande med förslag till behandlingsplan. — När intensivövervakning enligt styrelsens förslag knyts till ett bestämt innehåll bör den enligt styrelsen kunna pågå den tid som ifrågavarande aktivitet kräver, dock högst tre månader. En intensivövervakning enligt kommitténs förslag bör däremot enligt styrelsen begränsas till en månad. Denna styrelsens uppfattning bygger på erfarenheter från tillämpningen av kontaktföreskrifter enligt 28 kap. 6 a § BrB.

3.2.7 Allmänna skötsamhetskrav

Vad frivårdskommittén har anfört om att ett allmänt krav på skötsamhet under påföljdstiden alltjämt bör ställas upp har remissinstanserna instämt i eller lämnat utan crinran. *Göta hovrätt (majoriteten)* förordar dock att det allmänna skötsamhetskravet och sanktionssystemet i anslutning härtil avskaffas.

Kriminalvårdsstyrelsen tillstyrker den precisering av den dömdes skyldigheter som föreslås beträffande skötsamhet, initiativ till kontakt med övervakaren och uppgiftslämnande. En skyldighet för den dömda att på kallelse infinna sig hos skyddskonsulenten bör enligt styrelsen skrivas in i brottsbalken i likhet med vad som föreslås av fängelsestraffkommittén.

3.2.8 Särskilda föreskrifter

Kommitténs uppfattning om användningen av särskilda föreskrifter har remissinstanserna i regel lämnat utan kommentarer.

Kriminalvårdsstyrelsen anser att föreskrifter är ett bra instrument i övervakningsarbetet. Den formulering som fängelsestraffkommittén använder i 15 § "föreskrift skall meddelas när det finns skäl att anta att det behövs" uttrycker dock enligt styrelsen klarare att föreskrifter inte har något allmänt syfte utan i varje särskilt fall skall tillgodose ett visst behov.

Överykningsnämnden i Stockholm förordar att möjligheten att meddela föreskrifter om skadestånd avskaffas.

Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän anser att föreskrifter av olika slag, t. ex. en tätare kontaktfrekvens enligt nuvarande 28 kap. 6 a § BrB även bör kunna meddelas av skyddskonsulent, eftersom det ej rör sig om ett frihetsberövande. Möjligheten bör enligt föreningen även utvidgas till att omfatta villkorligt frigivna.

Övervakares och kontaktpersoners riksförbund framhåller att förutsättningen för att ordningen med särskilda föreskrifter skall fungera är att frivården, dvs. skyddskonsulentexpeditionerna och lekamannaövervakarna, ges sådana resurser att det blir någon mening med dessa olika krav. Som det är idag är de särskilda föreskrifterna enligt förbundet många gånger något som tyvärr endast stannar på papperet. Det är då enligt förbundet bättre att inte ge några särskilda föreskrifter alls än att ge

föreskrifter som åsidosätts p. g. a. samhällets bristande resurser. Om man vill att de särskilda föreskrifterna skall fungera i praktiken, måste man alltså ställa resurser till förfogande för deras förverkligande.

Frågan om i vad mån föreskrifter om vård inom sjukvården eller socialtjänsten bör kunna meddelas tas upp i *socialstyrelsens* yttrande. Styrelsen anser att – när inte förutsättningar för vård oberoende av samtycke inom sjukvården eller socialtjänsten föreligger – erbjudande om sådan vård alltid måste baseras på frivillighet. I likhet med vad som gäller i fråga om öppen psykiatrisk vård bör således skyddstillsyn meddelad under förutsättning av att insatser vidtas inom sjukvården eller socialtjänsten inte kunna undanröjas endast av den anledningen att vederbörande inte accepterar de vårdformer som erbjuds. Socialstyrelsen anser därför att man i anslutning till aktuella lagrum bör inta en lämplig avgränsning av föreskriftsmöjligheterna eller i varje fall låta denna avgränsning komma till tydligt uttryck i förarbetena.

3.2.9 Åtgärder vid misskötsamhet

Flera remissinstanser instämmer i kommitténs uppfattning att de nuvarande sanktionerna är för få och ligger för långt från varandra i stränghet. Till dessa hör *övervakningsnämnden i Malmö*, som emellertid anser att kritik kan riktas mot att kommittén inte presenterat några förslag till nämnvärda förbättringar av skyddstillsynens sanktionssystem trots att den kraftfullt uttalat sig till förmån för behovet härav. Nämnden ifrågasätter vidare om meddelande av föreskrift någon gång är att anse som en sanktion. Föreskriften skall ju enligt nämnden alltid vara sakligt motiverad, och föreskriften ingår som ett led i en normal övervakning. En sanktion är ju däremot en åtgärd som tillgrips då en föreskrift inte följs.

RÅ anser att det är en viktig uppgift att se över sanktionssystemet vad gäller frivårdspåföljderna. Det är enligt honom väsentligt, att snabba och verkkningsfulla sanktioner kan sättas in om lagöverträdaren på något sätt missköter sin skyddstillsyn. De sanktioner som kommittén föreslår i detta hänseende ävensom den beslutsordning som föreslås synes dock enligt *RÅ* inte i alla delar lämpliga.

Som framgått tidigare förordar *Göta hovrätt (majoriteten)* att sanktionssystemet helt avskaffas. Särskilt kritisk är hovrätten mot förslaget att skyddskonsulenten ges vittgående befogenheter, inkl. rätten att besluta interimistiskt om omhändertagande.

Malmö tingsrätt ifrågasätter om det är meningsfullt att behålla den formella varningen i sanktionssystemet. Som kommittén själv påpekar kan den dömde ha svårt för att skilja mellan en sådan och de mer informella förmaningar som ges i andra sammanhang. Detta torde enligt tingsrätten nog gälla även om institutet förstärks medelst blankettöverlämnande. Om varningen behålls är det enligt tingsrätten i vart fall ett oeftergivligt krav att den följs av en mer ingripande sanktion om den inte respekteras. Det bör

därför enligt tingsrätten inte få förekomma att — som utredningen tänker sig — en varning från skyddskonsulenten skall kunna följas av en ny varning från domstolens sida.

Den del av det föreslagna sanktionssystemet som rör omhändertagande i institutet kommenteras av många instanser. Av dessa är endast *Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän* odelat positiv. Enligt föreningen innebär förslaget dels att man täcker ett behov av en sanktion mellan varning och undanröjande, dels att man på sätt och vis konfirmerar en nu rådande praxis enligt vilken omhändertagande på senare år förmodas ha använts som sanktionsmedel.

Hovrätten för Övre Norrland och *Helsingborgs tingsrätt*, som också tillstyrker att ett omhändertagande kan användas som en sanktion, anser att detta bör kunna tillgripas även mot en klient som är på fri fot och som fullständigt har undandragit sig övervakning.

Enligt *Malmö tingsrätt* bör man erkänna att det finns ett behov av en ren sanktion i form av ett kortare frihetsberövande för att s. a. s. fylla gapet mellan varning och förvandling. Den föreslagna ordningen, där den processuella och den sanktionsbetonade funktionen blandas ihop, är dock enligt tingsrätten olämplig och inbjuder till missbruk. Tingsrätten förordar som alternativ en sanktion bestående av fängelse mellan 14 dagar och tre månader. Även *övervakningsnämnden i Malmö* anser att fängelse i vissa fall bör kunna användas som sanktion vid misskötsamhet.

Även flera andra remissinstanser avstyrker den föreslagna regleringen av institutet omhändertagande. Hit hör *rikspolisstyrelsen*, *kriminalvårdsstyrelsen*, *kriminalvårdsnämnden*, *övervakningsnämnden i Göteborg*, *JO* och *Svenska Fångvårdssällskapet*. *Övervakningsnämnden i Eskilstuna* och *socialstyrelsen* anmäler att de ställer sig tveksamma.

Rikspolisstyrelsen avstyrker förslaget, ifall omhändertagandet avses kunna ske i polisarrest. Styrelsen framhåller att omhändertagande i polisarrest för att verkställa en beslutad sanktion på grund av misskötsamhet är helt oförenligt med polisverksamheten. Om en sådan ordning genomförs skulle enligt rikspolisstyrelsen polisarresten också bli att anse som korrekationsinrättning. Rikspolisstyrelsen tillägger att polisens redan utsatta ställning i samhället skulle kunna ytterligare försvåras härigenom.

Kriminalvårdsstyrelsen anser att ett omhändertagande som övergår i förverkande eller undanröjande saknar uppgift som sanktion. Vid övriga omhändertaganden — förmodligen flertalet — skall frivården på nytt samarbeta med den dömd. Att förlänga omhändertagandet av vårdmässiga skäl eller för att förebygga brott, exempelvis för avgiftning eller i avvaktan på plats på behandlingsinstitution, är enligt kriminalvårdsstyrelsen realistiskt och går att förklara för den dömd även om denne samtidigt upplever sig vara utsatt för ett ganska hårdhänt ingripande. Att däremot låta honom sitta i häkte som ren repression torde enligt styrelsen ge motsatt effekt, särskilt om han som skyddstillsynsdömd inte har någon strafftid att räkna av dagar på.

Enligt JO:s mening bör man noga skilja mellan behovet av omhändertagande för att säkerställa kontakt och hindra en ogynnsam utveckling samt behovet av frihetsberövande som sanktion. Med den föreslagna konstruktionen får man enligt JO ett frihetsberövande som är alltför lösligt reglerat. Ett flertal frågor uppkommer enligt JO. Om man inför denna möjlighet till sanktion i frivården borde det kanske övervägas om den tid som sanktionen omfattar bör avräknas i fall verkställighet i anstalt blir aktuell. Det har inte föreslagits någon övre gräns för hur många gånger den dömde kan omhändertas under en och samma verkställighet. Något praktiskt behov av en sådan regel kanske inte föreligger. JO anser dock att frågan bör övervägas, eftersom det kan bli tal om upprepade frihetsberövanden, vart och ett motsvarande straffminimum för fängelsestraff. För egen del vill JO avstyrka förslaget om omhändertagande som sanktion.

Förslaget att skyddskonsulenten, åtminstone i första instans, skall föra talan om påföljdsomvandling kritiserats av flertalet av de instanser som särskilt har uttalat sig i denna fråga. Hit hör bl. a. RÅ, Göteborgs och Malmö tingsrätter, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsnämnden, övervakningsnämnderna i Stockholm och Göteborg, Föreningen Sveriges åklagare samt Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän.

Enligt Malmö tingsrätt kan det inte vara lämpligt, vare sig från principiell eller praktisk synpunkt, att skyddskonsulenten skall uppträda som klientens motpart inför domstol. Ett system där olika myndigheter uppträder som part i tingsrätt och överrätt är inte heller bra.

3.2.10 Omedelbar verkställighet

Förslaget att skyddstillsynen, om inte domstolen förordnar om motsatsen, skall gå i verkställighet omedelbart tillstyrks genomgående av remissinstanserna. Övervakningsnämnden i Malmö anför dock att sådan verkställighet av skyddstillsyn bör ske först efter domstols förordnande i det särskilda fallet.

Även förslaget att fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB skall kunna förordnas gå i verkställighet omedelbart har mottagits positivt av remissinstanserna.

Övervakningsnämnden i Malmö pekar på ett annat behov av förordnande om omedelbar verkställighet. Enligt nämndens mening bör i regel beslut om undanröjande av skyddstillsyn och ådömande av fängelsestraff förenas med beslut om häktning, alternativt förordnande om omedelbar verkställighet. Möjlighet därtill bör enligt nämnden öppnas lagstiftningsvägen.

3.2.11 Reaktionen vid återfall

Kommitténs förslag att s. k. konsumtionsdom i regel inte skall förekomma vid återfall under övervakningstiden och att två skyddstillsynsdomar inte skall löpa parallellt tillstyrks av flera instanser, bl. a. kriminalvårdssty-

relsen och övervakningsnämnden i Karlskoga. Dessa förändringar innebär enligt kriminalvårdsstyrelsen välkomna administrativa förenklingar och gör också påföljden tydligare för den dömd.

Kritiska röster saknas dock inte. Enligt *Stockholms tingsrätt* torde skillnaden mellan en ny dom på skyddstillsyn och en konsumtionsdom för den dömd inte vara så märkbar som kommittén antagit. Att undanröja en tidigare ådömd skyddstillsyn och döma till en ny förefaller tingsrätten närmast vara ett domskrivningstekniskt krångel. Inte heller *kriminalvårdsnämnden* anser att de skäl som kommittén har anfört motiverar att man rubbar systematiken i 34 kap. 1 § BrB. Det resultat som kommittén åstundar kan enligt nämnden lika väl uppnås genom att domstolen vid förordnande enligt punkt 1 i paragrafen förklarar att övervakningen börjar på nytt. För att resultatet skall bli till ett sammanhängande helt måste ändringarna av bestämmelserna i 34 kap. 1 § BrB enligt nämnden övervägas närmare. Även *Malmö tingsrätt* ställer sig tveksam till förslaget.

Föreningen Sveriges länspolischefer och *Föreningen Sveriges polischefer* har inget att erinra mot att konsumtionsdomar kommer till minskad användning. I de fall förutsättningar finns att meddela en ny dom på skyddstillsyn bör enligt föreningarna detta ske om det medför en mera praktisk och logisk administration. Föreningarna finner det däremot betänkligt att, som kommittén föreslår, öka möjligheterna för domstolarna att fortsätta med påföljden kriminalvård i frihet trots återfall. Då ingen resursökning sker inom frivården lär denna enligt föreningarna inte kunna svara mot de förväntningar kommittén ställer på den. Återfallen i brott kommer därför sannolikt att öka. Tilltron till påföljdens effektivitet kommer enligt föreningarna med all sannolikhet efter ett tag att minska hos domstolarna och allmänpreventiva krav på fängelsestraff kommer att växa sig starka som en reaktion mot att "ingenting sker" för att motverka återfall i brott.

3.3 Villkorlig dom

3.3.1 Allmänt

Frivårdskommitténs förslag till ändringar i vad avser påföljden villkorlig dom har fått ett positivt mottagande vid remissbehandlingen. Om man bortser från den formella frågan om påföljdens benämning, har förslagen utan närmare kommentarer tillstyrkts eller uttryckligen lämnats utan erinran av ett betydande antal remissinstanser. Till dessa hör *överåklagaren i Stockholm*, *kammarrätten i Jönköping*, *domstolsverket*, *kriminalvårdsnämnden*, *övervakningsnämnden i Stockholm*, *socialstyrelsen*, *statskontoret*, *Landstingsförbundet*, *TCO*, *LO*, *JUSEK*, *advokatsamfundet* och *Föreningen Sveriges åklagare*.

De kritiska synpunkter som framförts har, som närmare skall belysas i det följande, i allt väsentligt avsett särskilda delar av förslaget. Endast tre remissinstanser — *Helsingborgs tingsrätt*, *Föreningen Sveriges länspolis-*

chefer och Föreningen Sveriges polischefer – intar en generellt avvisande hållning till de föreslagna ändringarna (se vidare nedan avsnitt 3.3.6).

3.3.2 Tillämpningsområdet

Flertalet av de remissinstanser som behandlar frågan tillstyrker förslaget att utvidga tillämpningsområdet för villkorlig dom genom en nedtoning av det krav på en god prognos hos lagöverträdaren som f. n. är en förutsättning för att påföljden skall få ådömas. Kommittéförslaget tillstyrks i denna del av bl. a. *Göta hovrätt, hovrätten för Övre Norrland, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, länsåklagaren i Värmlands län, övervakningsnämnderna i Malmö och Karlskoga samt domareförbundet.*

Stockholms tingsrätt påpekar att en utvidgning av tillämpningen av villkorlig dom/straffvarning troligen redan har ägt rum genom att kravet på personundersökning avskaffats samt att det kan tänkas att ett antal dömda med mindre god prognos därigenom ändå erhållit villkorlig dom. Tingsrätten framhåller vidare att det är en fördel om lagstiftning och praxis överensstämmer och tillstyrker mot den bakgrunden förslaget i denna del. Liknande synpunkter framförs av *övervakningsnämnden i Malmö*, som finner den föreslagna ändringen särskilt tillfredsställande, och vidare påpekar att det inte torde var möjligt att helt avskaffa prognosbedömandet. Övervakningsnämnden anser att det från flera synpunkter skulle vara tilltalande att kunna använda villkorlig dom som genomgående påföljd för förstagångsbrottslingar men att det, som kommittén framhållit, måste finnas vissa begränsningar med hänsyn till – förutom brottets svårhetsgrad – gärningsmannens personliga förhållanden..

Länsåklagaren i Värmlands län framhåller att det nuvarande kravet på god prognos medför att personer med ringa eller tillfälligt övervakningsbehov döms till skyddstillsyn och sålunda kommer att belasta frivården i onödan. Även *hovrätten för Övre Norrland* menar att en sådan ordning inte kan anses rationell.

Malmö tingsrätt, som tillstyrker den föreslagna ändringen, betonar samtidigt att någon större förändring i förhållande till gällande praxis inte är önskvärd. *Rikspolisstyrelsen* har en liknande uppfattning och noterar för sin del att villkorlig dom är den enda brottspåföljd som i praktiken fungerat på ett tillfredsställande sätt. Återfallsfrekvensen är låg totalt sett och beträffande debutanter inte högre än 10 procent. Utfallet visar enligt styrelsen att domstolarna på ett utmärkt sätt behärskar att använda påföljden på det klientel tillfällighetsbrottslingar som har en god prognos och att påföljden så gott som alltid är en tillräcklig reaktion för att avhålla den dömde från vidare brottslighet. Styrelsen anser att det nuvarande kravet på en god prognos hos den dömde bör kunna efterges eftersom det saknas anledning befara att domstolarna kommer att göra en väsentligt annorlunda bedömning av klientelet än i dag och att förslaget i denna del bör medföra en viss utökning av tillämpningsområdet i fråga om förstagångs-

dömda. – Även *Föreningen Sveriges åkalagare* biträder uppfattningen att den föreslagna påföljden bör kunna bli vanligare för förstagångsbrottslingar än den nuvarande villkorliga domen. Föreningen understryker dock att den icke bör tillämpas på den som varit föremål för övervakning eller andra mera ingripande åtgärder från de sociala myndigheternas sida på grund av tidigare brottslighet samt att även tidigare åtalsunderlåtelser därvid måste tas i beaktande. En liknande uppfattning framförs av *Göta hovrätt*, som anser det tveksamt om den föreslagna förändringen leder till att den villkorliga domen får ett ökat användningsområde. Om den tilltalade har ett övervakningsbehov torde det nämligen oftast, i syfte att minska risken för återfall i brott, vara lämpligast att välja påföljden skyddstillsyn.

Länsåklagarna i Uppsala och *Kalmar län* ställer sig i någon mån tveksamma till förslaget med hänvisning till att det kommer att leda till att klientelet genomsnittligt sett blir svårare och att antalet återfall efter villkorlig dom därför kan beräknas bli större. *Föreningen Sveriges länspolischefer* och *Föreningen Sveriges polischefer* anför bl. a. likartade skäl som grund för sin avvisande hållning till kommitténs förslag i dess helhet.

Yttranden i avstyrkande riktning har dessutom lämnats av *kriminalvårdsstyrelsen*, *länsåklagaren i Norrbottens län* och *JO*.

Kriminalvårdsstyrelsen anser att det är stor risk för att påföljden genom den föreslagna ändringen blir alltför uttunnad för att tas på allvar. Påföljden bör förbehållas tillfällighetsbrottslingar och förstagångsdömda med god prognos. Härigenom kommer påföljden villkorligt fängelse utan övervakning att få en klarare profil. Vissa i den grupp skyddstillsynsdömda som kommittén vill överföra till straffvarning har dömts till skyddstillsyn i avsaknad av en påföljd mellan villkorlig dom och fängelse. De bör nu kunna få villkorligt fängelse utan övervakning. De med tveksam prognos som eventuellt stannar inom skyddstillsynen kan enligt styrelsen vara en grupp där den föreslagna ettåriga övervakningstiden visar sig adekvat.

JO anser att det inte finns anledning att använda påföljden i större utsträckning än som nu sker utan endast i fall, där det finns alla skäl att tro att brottet varit en engångsföreteelse. *JO* påpekar vidare att god prognos i det här sammanhanget givetvis inte är detsamma som allmänt välordnade sociala och ekonomiska förhållanden.

En liknande uppfattning framförs av *länsåklagaren i Norrbottens län* som anser att det finns en risk för att påföljden kan komma att användas i alltför hög grad för förstagångsbrottslingar.

3.3.3 Verkställighetsinnehållet

De flesta remissinstanserna godtar de av kommittén anförda skälen för att avskaffa de allmänna skötsamhetskraven, möjligheten att meddela föreskrift om skadeståndsbetalning, sanktionssystemet och prövotiden vid villkorlig dom. Till dessa hör *RÅ*, *Göta hovrätt*, *länsåklagaren i Kalmar län*, *hovrätten för Övre Norrland*, *Stockholms tingsrätt*, *Malmö tingsrätt*,

kriminalvårdsstyrelsen, övervakningsnämnden i Malmö, JO och Föreningen Sveriges åklagare.

Länsåklagaren i Värmlands län ställer sig tveksam till förslaget av två skäl. Det ena är att det kan vara av pedagogisk betydelse att krav på skötsamhet m. m. finns kvar. Det andra är att värdet därav kan bli större i framtiden än för närvarande med hänsyn till att tillämpningsområdet för påföljden kommer att vidgas. *Länsåklagaren* hänvisar därvid till att ett annat klientel med mindre god prognos kommer att dömas till villkorlig dom och det därför finns anledning anta att det i vissa fall kan vara av värde att kunna förena den villkorliga domen med föreskrifter av olika slag. En liknande uppfattning framförs av *domareförbundet*.

Den tveksamhet som i övrigt yppats beträffande kommittéförslaget i denna del avser huvudsakligen frågan om prøvotidens avskaffande.

Sålunda anser *övervakningsnämnden i Eskilstuna* att det avgörande felet med kommitténs förslag är just borttagandet av prøvotiden, vilken ger villkorlig dom dess egentliga innehåll. Den föreslagna straffvarningen kan enligt nämndens mening godtas som påföljd endast om den förenas med prøvotid och omfattas av reglerna i 34 kap. BrB. Ett mildrat krav på god prognos utgör enligt nämnden ytterligare ett skäl för denna ståndpunkt. Likartade synpunkter framförs av *domareförbundet* och *länsåklagaren i Norrbottens län*, som framhåller att den föreslagna påföljden i annat fall i realiteten kommer att bli en form av villkorlös påföljdseftergift.

När det särskilt gäller den situation, som uppkommer vid återfall i brott efter det att villkorlig dom/straffvarning har meddelats, framhåller *Stockholms tingsrätt* att det är viktigt att straffvarningens karaktär av varning renodlas och görs tydligare än vad som är fallet med den nuvarande villkorliga domen. Detta bör enligt tingsrätten inte hindra straffvarning även vid återfall i brott.

En motsatt uppfattning framförs av *Malmö tingsrätt* som anser att återfall bör diskvalificera från villkorlig dom. En varning skall inte utdelas mer än en gång. Om så sker förlorar påföljden enligt tingsrättens mening sin trovärdighet. Tingsrätten framhåller vidare att någon formell regel om detta inte behövs. *Länsåklagaren i Norrbottens län* framför en liknande uppfattning.

3.3.4 Bötesmaximum vid s. k. kombinationsdom

Kommitténs förslag att höja den övre gränsen för det antal dagsböter som kan ådömas i förening med villkorlig dom från 120 till 180 har även det fått ett positivt mottagande vid remissbehandlingen. Flertalet instanser som yttrat sig i frågan tillstyrker eller förklarar sig lämna kommittéförslaget utan erinran. *Hovrätten för Övre Norrland*, *Helsingborgs tingsrätt*, *länsåklagaren i Värmlands län* och *rikspolisstyrelsen* framhåller att sådana utökade möjligheter att ådöma höga böter kan bidra till att ge påföljden ett större tillämpningsområde. Ett uttalande i samma riktning görs av *övervak-*

ningsnämnden i Karlskoga, som anser att den villkorliga domen, om den kombineras med kraftiga böter, kommer att framstå som en betydelsefull påföljd.

Övervakningsnämnden i Malmö framhåller att de personer som kan komma i fråga för villkorlig dom ofta har bättre ekonomiska förhållanden än de som bör erhålla skyddstillsyn enligt kommitténs förslag. Ett bötesstraff kan därför få effekt beträffande den först nämnda kategorin men kan förmodas vara verkningslöst i många fall för den andra. Nämnden tillstyrker den föreslagna ändringen men framhåller samtidigt att den inte i sig kan antas leda till någon nämnvärd minskning av antalet fängelsestraff. En delvis likartad uppfattning framförs av *övervakningsnämnden i Göteborg*, som emellertid inte anser det särskilt meningsfullt att höja bötesstraffet på det sätt som föreslagits.

Föreningen Sveriges åklagare hävdar att möjligheten att döma ut upp till 180 dagsböter kan vara av värde i enstaka fall. Kommitténs uppfattning att förändringen utgör grund för en viss utvidgning av påföljdens användningsområde till att omfatta något svårare brott än f. n. är dock enligt föreningen knappast realistisk. Domstolarna är sedan gammalt obenägna att använda sig av bötesskalornas övre delar. I kombinationen villkorlig dom – böter förekommer i dag mera sällan högre dagsbotsantal än omkring 75 undantagandes rattfyllerimål, där 100 dagsböter inte är ovanliga. Föreningen anser att man därför som mest kan vänta sig att förslaget medför en marginell ökning av dagsbotsantalet utan att andra brottskategorier än de nu aktuella kommer i fråga.

Domareförbundet för fram vissa generella frågeställningar som kan uppkomma, då villkorlig dom, skyddstillsyn och villkorligt fängelse kombineras med böter. Tanken på mera kännbara bötesstraff är enligt förbundet i och för sig tilltalande men aktualiserar också ett redan i dag existerande dilemma för domstolarna. Många av dem som i dag döms till skyddstillsyn är hårt belastade med skulder i form av t. ex. obetalda böter, skadestånd och underhållsbidrag. När man vid målets avgörande kan förutse, att böter ej kommer att betalas, avstår domstolarna ofta från att döma ut ett sådant straff, även om detta av andra skäl varit befogat. Systemet medför den orättvisan att personer med arbete och ordnad ekonomi drabbas hårdare vid samma typ av brott. Det torde dock inte förekomma att domstolen, när den bedömer ett bötesstraff som meningslöst, väljer fängelse framför en frivårdspåföljd. Om man emellertid nu med den uttryckliga motiveringen att minska antalet fängelsestraff höjer bötesmaximum, löper man risken att påföljden bestäms till fängelse i de fall då bötesstraffet framstår som verkningslöst. Orättvisan slår då åt det andra hållet så att det kan sägas att den mera välsituerade kan "köpa sig fri" från ett fängelsestraff. Det är inte möjligt att bedöma hur stor faran för en sådan utveckling är. Enligt förbundets mening är det emellertid viktigt att sådana synpunkter beaktas vid påföljdssystemets utformning.

Kriminalvårdsstyrelsen, som tillstyrker den aktuella ändringen, framhåller att höga böter inte bör utdömas i mål där det förekommer skadestånd så att de konkurrerar med målsägandens intresse. En delvis likartad uppfattning framförs av *Göteborgs tingsrätt*, som anser att villkorlig dom i normalfallet bör kombineras med ett bötesstraff. Villkorlig dom meddelas för svårare brott än bötesbrott, och allmänheten bör inte förledas att uppfatta den villkorliga domen som en lindrigare påföljd än böter. Villkorlig dom utan böter bör dock kunna användas när den dömde samtidigt förpliktas utge ett för honom betungande skadestånd. En höjning av antalet dagsböter som ådöms jämte villkorlig dom eller annan icke frihetsberövande påföljd torde oftast bli verkningslös med hänsyn till de dömdas svaga betalningsförmåga. Tingsrätten avstyrker därför för sin del den föreslagna höjningen av antalet dagsböter vid kombinationsdom.

3.3.5 Påföljdens benämning

När det gäller frågan om påföljdens namn går meningarna starkt isär bland remissinstanserna. Den av kommittén föreslagna beteckningen straffvarning tillstyrks av *hovrätten för Övre Norrland*, *rikspolisstyrelsen*, *kriminalvårdsstyrelsen*, *länsåklagaren i Kalmar län*, *övervakningsnämnden i Malmö* och *advokatsamfundet*. – Många remissinstanser ställer sig emellertid avvisande till den föreslagna beteckningen.

Domstolsverket och *länsåklagaren i Uppsala län* anför som skäl för sitt avstyrkande att man även avvisar tanken på den föreslagna påföljden villkorligt fängelse och att man mot den bakgrunden inte ser något skäl att ändra på den nuvarande beteckningen villkorlig dom. *Länsåklagaren i Värmlands län* finner uttrycket straffvarning intetsägende och ser inte heller något hinder mot att behålla beteckningen villkorlig dom.

Även *Stockholms tingsrätt* och *Malmö tingsrätt* finner namnet straffvarning mindre lyckat – *Stockholms tingsrätt* därför att skyddstillsyn säkerligen blir den påföljd som först kommer att väljas vid ny brottslighet och *Malmö tingsrätt* därför att påföljden skall kunna kombineras med upp till 180 dagsböter. – En liknande uppfattning framförs av *kriminalvårdsnämnden*, som även anser att "varning" används i så många olika sammanhang även utanför BrB att ordet närmast leder tanken till en sanktion som inte har ålagts genom dom. "Fängelsevarning" skulle kunna övervägas, men är inte heller någon bra beteckning. Över huvud taget är det enligt nämnden svårt att hitta en benämning som ger en riktig bild av påföljdens innehåll. Nämnden anser vidare att det anförda närmast syns tala för att behålla beteckningen "villkorlig dom" som dock har den nackdelen att förväxling kan ske med villkorligt fängelse.

JUSEK, slutligen, anser att villkorlig dom bör få ett namn som bättre överensstämmer med dess reella innehåll. Förbundet anser emellertid, i likhet med de tidigare angivna remissinstanserna, att benämningen straffvarning är mindre lyckad och att man därför bör eftersträva ett mer adekvat namn på institutet.

3.3.6 Övrigt

Tre remissinstanser — *Helsingborgs tingsrätt*, *Föreningen Sveriges länspolischefer* och *Föreningen Sveriges polischefer* — intar en generellt avvisande hållning till kommitténs förslag i de delar som här är aktuella och föreslår som alternativ till dessa lösningar en utbyggnad av bötesstraffet.

Helsingborgs tingsrätt betonar att böterna under senare tid i den kriminalpolitiska debatten alltmer har förts fram som ett användbart alternativ till fängelse och att frågan om bötesstraffets tillämpningsområde är av grundläggande betydelse då det gäller att minska användningen av frihetsberövande påföljder. Tingsrätten pekar vidare på att kommittén uttalat att det bör vara möjligt att utvidga bötesstraffets tillämpningsområde genom ändrade straffatituder, en allmän höjning av bötesmaximum och även genom regler som i vissa fall gör ett fängelsestraff utbytbart mot ett bötesstraff även om böter inte är stadgade för brottet. Tingsrätten förklarar sig dela denna uppfattning och framhåller vidare bl. a. att bötesstraffets betydelse borde kunna öka, om den ordningen införs att subsidiärt frihetsstraff anges samtidigt med att böterna fastställs.

Föreningen Sveriges länspolischefer och *Föreningen Sveriges polischefer* ifrågasätter om villkorlig dom/straffvarning över huvud behöver finnas kvar i påföljdssystemet när den, som kommittén påpekar, kommer att sakna allt egentligt innehåll. Orden påföljd och straff kan eljest inte bara för lekmannen bli helt oförståeliga. Det finns enligt föreningarna skäl att överväga att helt slopa den villkorliga domen och att en regel i stället införs med innebörd att böter generellt i vissa fall skall kunna ersätta fängelse. — Här bör även nämnas att *hovrätten för Övre Norrland* av samma skäl ifrågasätter den villkorliga domen (straffvarningens) existensberättigande men samtidigt framhåller att den frågan inte bör övervägas närmare förrän fängelsestraffkommittén har slutfört sitt arbete och verkställt en allmän översyn av straffskalorna, varvid bötesstraffets tillämpningsområde är av särskilt intresse.

3.4 Villkorligt fängelse

3.4.1 Allmänt

Frivårdskommitténs förslag rörande villkorligt fängelse har fått ett blandat mottagande vid remissbehandlingen. Många remissinstanser ställer sig i princip positiva till tanken på att i någon form införliva det villkorliga fängelset med brottsbalkens påföljdssystem. En sådan uppfattning redovisas av *RÅ*, *överåklagaren i Stockholm*, *länsåklagarna i Kalmar*, *Värmlands* och *Norrbottens län*, *Stockholms tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Malmö tingsrätt*, *rikspolisstyrelsen*, *kriminalvårdsstyrelsen*, *kriminalvårdsnämnden*, *övervakningsnämnderna i Göteborg*, *Malmö* och *Eskilstuna*, *socialstyrelsen*, *statskontoret*, *riksrevisionsverket*, *JO*, *Svenska kom-*

munförbundet, landstingsförbundet, TCO, LO, JUSEK, advokatsamfundet, Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän samt Övervakares och kontaktpersoners riksförbund. Samtidigt skall det emellertid påpekas att många av dessa remissinstanser inte är beredda att till fullo godta de av kommittén framlagda förslagen. Bl. a. pekas på problem som vållas av förhållandet till andra påföljder och en del av instanserna anser att en förutsättning för den nya påföljden är att skyddstillsyn avskaffas. Som närmare skall belysas i det följande framställs också i många fall andra långtgående invändningar mot olika delar av förslagen.

Några av de remissinstanser som tillstyrker införandet av villkorligt fängelse motiverar sitt ställningstagande med att det finns ett generellt behov av en sådan påföljd. Sålunda hävdar *Malmö tingsrätt* att tillskapandet av en sådan påföljd med ett påtagligt allmän- och individualpreventivt värde torde vara det enda realistiska sättet att göra frivården effektivare och åtminstone för domstolarna mera acceptabel som påföljdsalternativ. — Liknande synpunkter framförs av *länsåklagarna i Kalmar och Värmlands län*.

Övervakningsnämnden i Eskilstuna framhåller att påföljden visserligen inte är alltför olik skyddstillsyn men att det torde ligga ett pedagogiskt värde i att straffhotet konkretiseras. Påföljden kan därför användas som upptrappning vid återfall. Dessutom kan påföljden enligt nämnden fylla en funktion i vissa fall där i dag intet lämpligt alternativ står till buds. — En liknande uppfattning framförs av *övervakningsnämnden i Malmö och advokatsamfundet* — som anser att kommitténs förslag bör kunna både tillgodose allmänpreventiva krav och skapa möjlighet till ett från individualpreventiv synpunkt mer nyanserat påföljdsval vid de brott som med hänsyn till sin art för närvarande anses böra leda till frihetsstraff — samt av *Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän och Övervakares och kontaktpersoners riksförbund*.

Ett betydande antal remissinstanser ställer sig å andra sidan generellt avvisande till förslaget om villkorligt fängelse. Sålunda anser *övervakningsnämnden i Stockholm* att det är viktigt att påföljdssystemet är överskådligt och lätthanterligt för de myndigheter som skall hantera det. Det är också viktigt att allmänheten och särskilt de som berörs av påföljdssystemet har en klar uppfattning om vad som gäller i fråga om påföljder för brott. Införandet av en ny påföljd försvårar uppenbarligen en sådan överblick. Den föreslagna påföljden avses vara en upptrappning i förhållande till skyddstillsyn för att ytterligare öka utrymmet för icke frihetsberövande påföljder. Villkorligt fängelse avses innebära ett mer konkret straffhot vid misskötsamhet än vad som är fallet i fråga om skyddstillsyn. Mot bakgrund av vad som anförts om önskvärdheten av överskådlighet i påföljdssystemet ifrågasätter nämnden om värdet av att införa en sådan ny påföljd väger upp att påföljdssystemet blir krångligare att hantera. Liknande synpunkter framförs av *domstolsverket, Göta hovrätt, hovrätten för Övre Norrland,*

övervakningsnämnden i Karlskoga, Föreningen Sveriges åklagare, Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polischefer, Svenska fängsvårdssällskapet samt av flera av de remissinstanser som närmare går in på frågan om det villkorliga fängelsets plats i påföljdssystemet (se nästföljande avsnitt).

BRÅ anser med tvekan att det föreslagna systemet — med visst undantag — är tillräckligt enkelt och överskådligt för att vara beslutsmässigt hanterligt och även begripligt för allmänheten. Det är dock angeläget att vid prövningen av om ytterligare påföljdsformer skall införas stor vikt läggs vid att överskådligheten inte grumlats. Det bör enligt rådet övervägas om eventuella nya alternativ inte kan rymmas som olika verkställighetsformer av redan existerande påföljder. — BRÅ framhåller vidare att det inte finns någonting från strafflagstiden som tyder på att motsvarande påföljd då hade en positiv effekt på återfallen.

Domareförbundet avstyrker bestämt förslaget om villkorligt fängelse. Förbundet delar ej åsikten att utsättandet av fängelsestraffets längd — om samtidigt förklaras, att det ej skall verkställas — skulle ha någon nämnvärd allmänpreventiv effekt.

Hovrätten för Övre Norrland uppehåller sig närmare vid frågan om den föreslagna påföljden kan komma att leda till färre frihetsstraff. I den delen uttalar hovrätten bl. a. att förhoppningen att villkorligt fängelse skall förmå återfallsbrottslingar att inse det allvarliga i sin situation knappast kan betecknas som mer än just en förhoppning. Det kan alltså antas att de flesta inom denna kategori som döms till den nya påföljden så småningom får sitt straff förverkat. Något mer påtagligt minskat användande av fängelsestraffet skulle därför enligt hovrätten inte heller uppkomma för kategorin återfallsbrottslingar. Hovrätten ifrågasätter också starkt om inte upprätthållandet av den allmänna laglydnaden gör det omöjligt att i någon nämnvärd grad minska antalet frihetsstraff för nu avsedda brott. Särskilt förvånande är att kommittén rekommenderar den nya påföljden för rattfylleri i vissa fall som nu leder till fängelse. Hovrätten kan inte se någon skillnad på de angivna fallen och de fall som enligt riksdagens nyligen gjorda uttalanden kan medföra ett kortare fängelsestraff än en månad (se vidare nedan avsnitt 3.4.4). — Enligt hovrätten finns det inte anledning att tro att förekomsten av villkorligt fängelse medför så många färre frihetsstraff att detta motiverar en helt ny påföljd i brottsbalken. Dessutom finns, genom att påföljden innebär en uttalad straffmätning som fyller ett pedagogiskt behov, risk att den, trots kommitténs bestämda uttalanden om motsatsen, kan komma att väljas som ett alternativ till villkorlig dom eller skyddstillsyn. Bedömningen av det berättigade i påföljdens införande kan också enligt hovrätten påverkas av fängelsestraffkommitténs kommande förslag om regler angående straffmätning vid återfall.

3.4.2 Förhållandet till andra påföljder

Några remissinstanser delar uttryckligen helt allmänt kommitténs principiella uppfattning om hur det villkorliga fängelset bör förhålla sig till villkorlig dom, skyddstillsyn och fängelse. Sålunda anser *övervakningsnämnden i Malmö* att villkorligt fängelse bör få en ställning i påföljdsskalan mellan å ena sidan skyddstillsyn och straffvarning och, å den andra, ovillkorligt fängelse samt att påföljden på så sätt bör fylla en funktion som ett sista steg före fängelse. En liknande uppfattning framförs av *Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän* samt *Övervakares och kontaktpersoners riksförbund*, som vidare betonar att det är mycket bra att den s. k. påföljdstrappan förlängs. Detta får det positiva till följd att den dömda har möjlighet att, jämfört med nuvarande förhållande, avverka ytterligare några påföljdstrappsteg innan domstolen anser det vara aktuellt att döma till fängelse. Förhoppningsvis leder detta enligt förbundet till en minskad tillströmning till fängelserna och att en hel del av de klienter som annars skulle hamna i fängelse aldrig kommer dit.

Många remissinstanser behandlar de problem som uppkommer, när det gäller att dra klara gränser mellan tillämpningsområdena för villkorligt fängelse med övervakning och skyddstillsyn och mellan villkorligt fängelse utan övervakning och villkorlig dom/straffvarning.

RÅ anser att den föreslagna utformningen i principiellt hänseende inte är helt tillfredsställande. Kraven på klarhet i lagstiftningen, att skillnaderna mellan påföljderna skall vara klara och att samhällets reaktioner på brott skall vara förutsebara, måste upprätthållas. *RÅ* anser inte att den föreslagna påföljden såvitt avser villkorligt fängelse med övervakning uppfyller dessa krav. Till sitt verkställighetsinnehåll är den härvidlag närmast identisk med skyddstillsyn. Det konkreta straffhotet hos påföljden villkorligt fängelse är inte tillräckligt separerande. – *RÅ* anser vidare att denna kritik inte drabbar villkorligt fängelse utan övervakning och utan möjlighet till partiellt villkorande. I denna utformning kommer enligt *RÅ* påföljdens villkorade karaktär till klart uttryck.

En liknande uppfattning framförs av *överåklagaren i Stockholm, domstolsverket, JUSEK, Sveriges socionomers, personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund, Föreningen Sveriges åklagare Föreningen Sveriges länspolischefer* och *Föreningen Sveriges polischefer*.

Även *kriminalvårdsstyrelsen* har vissa invändningar mot kommitténs förslag till påföljdssystem. Styrelsen menar framför allt att det är ett mycket komplicerat system. Det är inte i önskvärd utsträckning tydligt och förutsebart. Enhetlig rättstillämpning försvåras. Målsättningen att påföljden skall te sig meningsfull för klienten har knappast infriats – han har små möjligheter att förstå upptrappningen. Frivårdspersonalen ifrågasätter funktionsdugligheten. – Gränsdragningen mellan exempelvis skyddstillsyn + fängelse och delvis villkorat fängelse med övervakning blir osäker, särskilt som övervakningen utformas likartat. Likaså är det tveksamt om

det finns utrymme både för en utvidgad villkorat dom i straffvarningens form och villkorligt fängelse utan övervakning. I valet mellan de sistnämnda påföljderna ter sig enligt styrelsen villkorat fängelse utan övervakning som den mest användbara — det finns onekligen ett behov av en påföljd som klarare markerar samhällets avståndstagande från gärningen och den risk förövaren löper vid återfall än den nuvarande villkorliga domen men där något behov av kontroll och stöd/påverkan i form av övervakning inte kan påvisas.

Stockholms tingsrätt pekar även för sin del på att villkorligt fängelse och skyddstillsyn täcker varandra. Båda kan anordnas som kriminalvård i frihet men kan också kombineras med fängelse. Den enda verkliga skillnaden mellan påföljderna synes vara att övervakning utan varje inslag av straffmätning kan meddelas endast genom skyddstillsyn. Systemet med två delvis parallella frivårdspåföljder synes bli onödigt komplicerat och kan inte antas underlätta frivårdsarbetet. Domstolarnas möjligheter till avvägningar mellan olika alternativa påföljder torde vara tillräckliga med endera av de båda påföljderna villkorligt fängelse och skyddstillsyn. Vid en jämförelse mellan dem synes det tingsrätten uppenbart att den nya påföljden äger företräde framför allt genom att den ges ett straffmätningssinne och sålunda bättre och för den dömde mera märkbart avspeglar den aktuella brottsligheten än vad skyddstillsynen förmått göra, samtidigt som den innebär samma möjligheter att tillgodose individualpreventiva krav. Tingsrätten menar att — om villkorligt fängelse enligt kommitténs förslag införs — skyddstillsynen spelat ut sin roll och bör avskaffas. Tingsrätten delar inte kommitténs farhågor för ett ökat antal korta fängelsestraff om enbart villkorligt fängelse tillämpas. Genom att behålla skyddstillsynen kombinerad med fängelse ges däremot domstolarna fler möjligheter och tillfällen att döma till kortare frihetsstraff. Härigenom föreligger risk för att dessa totalt sett ökar i antal. På anförda skäl förordar alltså tingsrätten införande av påföljden villkorligt fängelse och utmönstrande av skyddstillsynen.

Statskontoret och *övervakningsnämnden i Göteborg* anser på liknande skäl att man bör överväga att ersätta skyddstillsyn med villkorligt fängelse med övervakning. Övervakningsnämnden framhåller särskilt att den nordiska rättslikheten skulle främjas genom en sådan lösning.

Två ledumöter inom Göta hovrätt anser att man i fråga om villkorlig dom (tidigare villkorlig dom utan övervakning) och skyddstillsyn (tidigare villkorlig dom med övervakning) bör återgå till den tidigare ordningen att först utmäta den ovillkorliga påföljden och därefter förordna om anstånd med dess verkställande. Denna ordning bör förenas med möjlighet att utdöma viss del av påföljden ovillkorligt och förordna om anstånd med återstoden. I samtliga fall bör även kombination med böter kunna ske. Härigenom tillgodoses i viss mån syftet med den av kommittén föreslagna påföljden villkorligt fängelse. En annan fördel är, enligt den framförda uppfattning-

en, att i sådanan fall, då den villkorliga domen eller skyddstillsynen skall förverkas, straffmätningen för tidigare brott har skett på grundval av en huvudförhandling och inte måste göras i efterhand på handlingarna, vilket strider mot principerna för ådömande av frihetsstraff.

Göteborgs tingsrätt framhåller att den som kommit så långt i "straffsteget" som till villkorligt fängelse, alltid får anses ha behov av övervakning. Tingsrätten föreslår därför att övervakning skall vara obligatorisk vid villkorligt fängelse – något som tingsrätten menar även skulle innebära en förenkling av det föreslagna påföljdssystemet. Tingsrätten framhåller vidare att villkorligt fängelse med delvis anstånd kommer att få samma innehåll som skyddstillsyn i förening med fängelse. En av påföljderna kan alltså slopas. Man får enligt tingsrätten en naturligare upptrappning i systemet om påföljden villkorligt fängelse med helt anstånd följs av villkorligt fängelse med delvis anstånd och inte av skyddstillsyn med fängelse. Tingsrätten föreslår därför att den sistnämnda påföljden utgår. – Även *JO* pekar på möjligheten att i det här sammanhanget göra skyddstillsynen till en helt renodlad frivårdspåföljd, i första hand genom att upphäva 28 kap. 3 § brottsbalken.

Anmärkas bör vidare att – enligt vad som redovisats i föregående avsnitt – flera remissinstanser intar en generellt avvisande hållning till förslaget om villkorligt fängelse med hänsyn till bl. a. de nu berörda svårigheterna att dra en klar gräns mellan tillämpningsområdet för skyddstillsyn och villkorligt fängelse.

Kriminalvårdsnämnden för fram tanken att villkorligt fängelse och skyddstillsyn bör kunna kombineras i vissa fall. Utgångspunkten bör enligt nämnden vara att behov av övervakning skall tillgodoses inom skyddstillsynens ram. Villkorligt fängelse behövs inte för det ändamålet utan för det konkretiserade straffhotets skull och möjligheten att realisera detta vid återfall i brott. Påföljden behöver således inte förses med något verkställighetsinnehåll och därför inte heller med något sanktionssystem i fråga om misskötsamhet. I de fall som kommittén har tänkt sig att villkorat fängelse med övervakning skall tillämpas bör i stället påföljden vara skyddstillsyn och villkorligt fängelse. I den sålunda föreslagna formen, dvs. utan övervakning, kan villkorligt fängelse enligt nämnden införlivas med de nuvarande påföljderna på ett enklare sätt än det föreslagna.

Helsingborgs tingsrätt framhåller att den äldre formen av villkorligt fängelse kan återinföras och ersätta såväl straffvarning och skyddstillsyn som villkorligt fängelse i frivårdskommitténs förslag och att en sådan lösning skulle medföra större nordisk rättslikhet. Tingsrätten anser vidare i likhet med tidigare redovisade remissinstanser att det av kommittén föreslagna påföljdssystemet blir svåröverskådligt och medför risker för en ojämn rättstillämpning samt att det blir svårt att på verkställighetsstadiet upprätthålla de avsedda skillnaderna mellan påföljderna. Dessa problem skulle försvinna om villkorlig dom och skyddstillsyn utgår ur påföljdssy-

stemet. Ett annat avgörande skäl är att det skulle vara av stort pedagogiskt värde att kunna utnyttja ett tydligt och lätt realiserbart straffhot som höjer påföljdens allmän- och individualpreventiva effekt. Genom straffmätning skulle förhållandet till brottet alltid kunna markeras i en villkorlig dom. Sådan bör enligt tingsrätten förekomma såväl med som utan övervakning. Liksom tidigare skall villkorlig dom kunna kombineras med böter som är ett effektivt sätt att vidga den villkorliga domens användningsområde. Detta kan dessutom utökas väsentligt genom att införa den av frivårdskommittén föreslagna möjligheten för domstol att bestämma att anstånd inte skall ges med en del av det utmätta fängelsestraffet.

Övervakningsnämnden i Malmö anser att bestämmelserna om den nya påföljden inte bör tas in i brottsbalkens 26 kap. utan i ett särskilt kapitel (förslagsvis det nu upphävda 29 kap.); innehållet i ett villkorligt fängelsestraff respektive ett "vanligt" fängelsestraff är så olika att de båda påföljderna enligt övervakningsnämnden bör behandlas i olika kapitel.

3.4.3 Vissa frågor rörande verkställighetsinnehållet

Övervakningsnämnden i Eskilstuna anser att prøvotiden vid villkorligt fängelse i allmänhet bör vara tre år, om detta i enlighet med nämndens förslag skulle bli huvudregel vid skyddstillsyn. Den kortare prøvotiden ett år bör förbehållas de kortaste straffen, upp till tre månader. Längre straff än så kan inte enligt nämndens mening anses vara korta.

Kriminalvårdsstyrelsen föreslår, för att bestämmelserna skall bli enkla och uppfattas som rättvisa, att prøvotid och övervakningstid bör utformas på samma sätt vid villkorligt fängelse och villkorlig frigivning. Styrelsen föreslår att prøvotiden i dessa fall alltid skall vara lika med återstående strafftid, dock minst ett år. Om rätten vid dom på villkorligt fängelse har bestämt att den dömda skall stå under övervakning bör övervakningstiden vara lika med prøvotiden. Övervakningen skall dock kunna upphöra efter tidigast ett år.

Även *Göteborgs tingsrätt* vill få till stånd ett mindre komplicerat system och föreslår att prøvotiden alltid skall ha samma längd som övervakningstiden.

Förslaget att ett fängelsestraff skall kunna delas upp i en ovillkorlig och en villkorlig del har inte mött några principiella invändningar från remissinstanserna. Detsamma gäller i fråga om förslaget att domstolen – om domen lyder på villkorligt fängelse med övervakning – skall kunna förordna att den ovillkorade delen av ett i övrigt villkorat straff skall kunna verkställas utan hinder av att domen inte har vunnit laga kraft. Förslaget biträds i den delen uttryckligen av bl. a. *länsåklagaren i Norrbottens län* och *övervakningsnämnden i Malmö*.

Bestämmelsen om förverkande av en månad som yttersta sanktion vid misskötsamhet tillstyrks av *kriminalvårdsstyrelsen* och *Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän*. Styrelsen föreslår dock att tiden för eventuell omhändertagande i direkt anslutning till förverkandet får avräknas.

Några remissinstanser tar upp frågan om villkorlig frigivning från den ovillkorade delen av ett i övrigt villkorligt fängelsestraff. *Kriminalvårdsstyrelsen* anser i likhet med kommittén att den del av straffet som ej villkoras bör uppgå till högst tre månader. Villkorlig frigivning bör enligt styrelsen givetvis inte komma i fråga även om minimitiden i övrigt sänkts till två månader.

En liknande uppfattning framförs av *övervakningsnämnden i Eskilstuna* och *JO*, som även anser det påkallat med ett klarläggande i fråga om den villkorliga frigivningen i fall då anstånd med verkställigheten av fängelsestraff helt eller delvis förverkats och då viss del av straffet varit ovillkorligt. Enligt *JO* framstår det som något oklart om vid eventuellt senare förverkande av reststraffet eller del därav straffdelarna skall sammanläggas i detta hänseende eller om villkorlig frigivning skall beräknas på varje senare delverkställighet för sig.

BRÅ anser att frågan hur återfallssituationen skall bedömas inte har fått en tillfredsställande lösning i kommitténs förslag. Regleringen är enligt *BRÅ* oklar, kan lätt föranleda en skiftande rättspraxis och även medföra omotiverade tröskeffekter. *Malmö tingsrätt* framhåller i den delen att det straffhot som är förenat med det villkorliga fängelsestraffet av den dömda måste upplevas som en realitet, om de allmän- och individualpreventiva effekterna av påföljden inte skall undergrävas. Det finns därför enligt tingsrätten anledning att kraftigt understryka kommitténs uttalande att återfall i regel bör leda till ovillkorligt fängelsestraff och att, när ett sådant döms ut, i regel det villkorligt medgivna anståndet bör förklaras förverkat. Tingsrätten anser vidare att förverkande helt eller delvis bör tillgripas även vid allvarlig misskötsamhet utan samband med återfall i brott.

Liknande synpunkter på återfallssituationen framförs av bl. a. *länsåklagaren i Värmlands län*.

3.4.4 Vissa frågor rörande tillämpningsområdet

Remissinstansernas syn på tillämpningsområdet för villkorligt fängelse har berörts i avsnitt 3.4.2 såvitt gäller påföljdens principiella plats i påföljdssystemet. Här redovisas endast helt kort de synpunkter som har lämnats beträffande de mera preciserade exempel på brott där kommittén ansett att påföljden bör kunna komma till användning.

Domareförbundet framhåller sålunda att villkorligt fängelse föreslås som påföljd dels beträffande bl. a. vissa brott, där nu korta fängelsestraff utdöms (misshandel, våld mot tjänsteman, rymning m. m.), dels i fall av upprepad brottslighet, då skyddstillsynspåföljden får anses uttömd. Förbundet anser att påföljden i båda fallen framstår som otillräcklig av hänsyn till allmän laglydnad och att den torde sakna förankring i opinionen. Genom möjligheten att bestämma straffet så lågt som till 14 dagars fängelse har domstolarna enligt förbundet fått tillräcklig möjlighet att nyansera straffmätningen i den förstnämnda kategorien av mål.

En liknande uppfattning framförs av *länsåklagaren i Värmlands län, övervakningsnämnden i Göteborg, Föreningen Sveriges åklagare, Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer*.

RÅ anser att man med hjälp av den nya påföljden bör kunna få till stånd en mera nyanserad praxis, främst beträffande rattfylleri. RÅ pekar vidare på att kommittén framhållit att villkorligt fängelse skulle kunna vara en lämplig påföljd för vissa fall av ekonomisk brottslighet. RÅ framhåller för sin del att man just beträffande ekonomisk brottslighet behöver iaktta stor restriktivitet då det gäller användning av frivårdspåföljder.

Från individualpreventiv synpunkt finns här ofta skäl som talar för en sådan påföljd. Hänsynen till allmän laglydnad gör sig emellertid starkt gällande i hithörande fall. Ej sällan har den som gjort sig skyldig till ekonomisk brottslighet i förväg kalkylerat med en ekonomisk vinst och ett mot denna svarande risktagande. Man måste enligt RÅ även beakta att kampen mot den ekonomiska brottsligheten i dag befinner sig i ett uppbyggnadsskede och att det alljämt finns ett behov av att få domstolarna att anlägga en tillräckligt sträng syn på denna brottslighet.

Malmö tingsrätt påpekar för sin del att justitieutskottet senast i sitt betänkande 1980/81: 1 ställt sig bakom gällande praxis i rattfyllerimål – en rättspraxis som tingsrätten redan nu finner i viss mån svåröverskådlig. Det finns enligt tingsrätten knappast någon anledning att nu ytterligare luckra upp principen om fängelsestraff, särskilt som villkorligt fängelse förutsätts användas endast "i vissa fall", för vilka kriterierna förefaller ganska vagt angivna, t. ex. att blodalkoholhalten "endast i mindre grad" har överstigit 1,5 promille. En liknande uppfattning framförs av *Svenska kommunförbundet*.

Övervakningsnämnden i Göteborg framhåller särskilt att villkorligt fängelse inte bör väljas vid bl. a. brott av typen olovlig vistelse i riket. Den som i samband med brott utvisas ur riket bör enligt övervakningsnämnden inte kunna återvända hit på illegalt sätt utan att drabbas av ovillkorlig fängelsepåföljd. Det synes inte meningsfullt att endast ge den dömde ett förmaningens ord genom en dom med villkorlig påföljd och därefter förpassa honom ur riket. Nämnden håller det för sannolikt att vetskapen om att påföljden vid olovlig vistelse i riket regelmässigt är fängelse avhåller många från att ta sig hit illegalt.

3.5 Kriminalvård i frihet efter villkorlig frigivning

En betydande majoritet av remissinstanserna har i allt väsentligt tillstyrkt eller lämnat utan erinran fängelsestraffkommitténs förslag i detta hänseende. Från flera håll har dock framhållits vikten av att den reglering som gäller för villkorligt frigivna i möjligaste mån bör överensstämma med vad som gäller för dem som har frivårdspåföljd.

Det förslag som mött mest invändningar är att provotidens mini-

m u m skall sänkas till sex månader. Bland dem som förordar att nuvarande minimum om ett år skall bibehållas är *länsåklagaren i Norrbotten, Malmö tingsrätt, kriminalvårdsstyrelsen, JO, TCO, Övervakares och kontaktpersoners riksförbund och övervakningsnämnden i Luleå*. De skäl som åberopas för en längre minimitid än kommittén förordat är genomgående att den längre tiden behövs för meningsfulla behandlingsinsatser.

Övervakningsnämnden i Stockholm vänder sig mot att prøvotider av många olika längder kommer att gälla för de villkorligt frigivna. Även om förslaget kan ha förtjänster ur principsynpunkt framstår det som mindre värdefullt för det praktiska frivårdsarbetet. I stället förordar man ett system där prøvotiden kan bestämmas till endera sex månader, ett år eller två år. Även övervakningsnämnden ifrågasätter dock om en så kort prøvotid som sex månader medger några mer bestående frivårdsinsatser.

Övervakningsnämnden i Eskilstuna anser att de föreslagna prøvotiderna ter sig otillräckliga. För den som har en straffåterstod på sex månader är sex månaders prøvotid väl litet, liksom två år kan vara det vid mycket långa straffåterstoder. De prøvotider som finns för närvarande är å andra sidan ofta onödigt långa. Med beaktande av önskemålet om proportionalitet mellan straffåterstod och prøvotid vill nämnden föreslå att prøvotiden skall motsvara dubbla den tid som vid frigivningen återstår av straffet, dock minst sex månader och högst tre år. — Vilken lösning som än väljs bör man genom en tilläggsbestämmelse ordna så att prøvotiden alltid bestäms till hela månader.

Kommitténs förslag om allmänna skötsamhetsvillkor och särskilda föreskrifter har i allmänhet lämnats utan erinran av remsinstanserna. *Göta hovrätt* förordar dock att det allmänna skötsamhetskravet och det därmed förenade sanktionssystemet avskaffas och att möjligheten till förverkande bör inskränkas till fall av ny brottslighet.

Också *BRÅ* ifrågasätter om man inte under den villkorliga frigivningen borde begränsa kraven till att endast gälla brottsfrihet. Det är ändå dit alla åtgärder syftar. Det är inte heller visat att allmänna skötsamhetsvillkor haft någon generell effekt på återfall i brott. Kontroll av efterlevnaden binder upp resurser, som borde kunna användas på ett mer meningsfullt sätt. Påföljder för misskötsamhet har drabbat ojämt och slumpartat. Med hänsyn till frivårdens resurser förefaller det enligt *BRÅ* något naivt att som kommittén tro att förekomsten av allmänna skötsamhetsvillkor för villkorligt frigivna skulle ge prøvotiden ett reellt innehåll och avhålla domstolarna från att höja straffnivån för att kompensera den kortare anstaltstiden. Det som möjligen kan ha en brottsdämpande effekt är det förhöjda straff som risken för förverkande innebär. Siffrorna över återfall visar dock att denna effekt inte får överskattas. *BRÅ* anser sålunda att de allmänna skötsamhetsvillkoren bör tas bort.

Vissa instanser har vidare förordat att möjligheten behålls att meddela särskild föreskrift om skadeståndsbetalning. Bland dessa kan nämnas *RÅ* och *länsåklagaren i Uppsala*.

Socialstyrelsen anser som förut har nämnts att reglerna om föreskrifter avseende vård eller behandling måste utformas med beaktande av att erbjudande härom i princip måste bygga på frivillighet.

Kommitténs förslag om en noggrannare prövning av behovet av övervakare för den villkorligt frigivne har nästan genomgående godtagits eller lämnats utan erinran av remissinstanserna.

Kriminalvårdsstyrelsen föreslår dock, för att möjliggöra ett mer enhetligt och mer tillämpligt administrativt regelsystem, att övervakning inte skall tillgripas vid korta straff omfattande sex månader eller mindre. I övriga fall bör övervakningstiden motsvara prövotiden. Dock bör beslut om avkortning av övervakningstid efter ett år kunna meddelas särskilt.

Övervakares och kontaktpersoners riksförbund anser ej fängelsestraffkommitténs förslag om ändrade regler beträffande övervakning av villkorligt frigivna vara något bra förslag. Huvudregeln bör i framtiden, liksom i dag, vara den, att den villkorligt frigivne skall ställas under övervakning. Däremot är det enligt förbundet tämligen klart, att en person som t. ex. endast har dömts till tre månaders fängelse i normalfallet inte är i behov av övervakning när han eller hon villkorligt frigives efter två månader. Men för den skull skall enligt förbundet den nuvarande huvudregeln ej ändras utan utgångspunkten skall fortfarande vara den, att en villkorligt frigiven skall ställas under övervakning och sedan får man från fall till fall avgöra huruvida huvudregeln skall gälla eller ej. Ofta är tiden direkt efter anstaltstiden mycket svår på olika sätt och den frigivne har då behov av den hjälp och det stöd en övervakare kan ge.

Också kommitténs förslag om sanktioner i samband med misskötsamhet har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna.

RÅ, överåklagaren i Stockholm, länsåklagaren i Uppsala och Föreningen Sveriges åklagare ifrågasätter dock om inte åklagare bör föra talan i fråga om förverkande på grund av misskötsamhet.

Göteborgs tingsrätt vänder sig emot att ett åsidosättande av en föreskrift direkt skulle kunna leda till förverkande av villkorligt medgiven frihet. Tingsrätten framhåller att sanktionen vid åsidosättande av en föreskrift alltid måste ställas i relation till hur viktig föreskriften är. Det förefaller inte sannolikt att en föreskrift skulle vara så viktig att ett omedelbart förverkande skulle vara motiverat. Tingsrätten förordar att en varning alltid skall föregå ett förverkande.

Helsingborgs tingsrätt finner inte någon anledning att begränsa möjligheten till förverkande på grund av misskötsamhet till högst en månad. Här bör gälla samma förhållande som frivårdskommittén föreslagit i fråga om förverkande av villkorligt medgivet anstånd (26 kap. 4 g § i förslaget till lag om ändring i brottsbalken). Villkorligt medgiven frihet bör således kunna förklaras helt eller delvis förverkad även på grund av misskötsamhet.

Övervakningsnämnden i Stockholm ifrågasätter om frihetsberövandets

varaktighet bör vara på förhand bestämt i samband med förverkande på grund av misskötsamhet. Detta kan visserligen ses som en fördel om man utgår från att ett frihetsberövande aldrig kan vara till gagn för den dömda. Emellertid tillkommer förverkandebeslut ej sällan som den enda åtgärd som står till buds för att rädda den dömda från ett pågående nedbrytande missbruk. I sådana situationer kan det viktigaste vara att klienten tas om hand under så lång tid som behövs för att han skall kunna beredas ordnade förhållanden för fortsatta samhällsinsatser. Den nuvarande regleringen ger bättre möjligheter i detta hänseende än den av kommittén föreslagna.

4 Nämnder och lekmannamedverkan inom kriminalvården

4.1 Övervakningsnämnderna

Fängelsestraffkommitténs förslag att helt avskaffa övervakningsnämnderna har mottagits negativt av de flesta remissinstanserna.

Förslaget har direkt avstyrkts av *Göta hovrätt (majoriteten), hovrätten för Övre Norrland (majoriteten), rikspolisstyrelsen, Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter, kriminalvårdsstyrelsen, kriminalvårdsnämnden, övervakningsnämnderna i Stockholm, Göteborg, Eskilstuna, Täby, Malmö, Karlskoga och Luleå, Svenska kommunförbundet, LO, SACO/SR, Sveriges domareförbund, Övervakares och kontaktpersoners riksförbund och Svenska fängenvårdssällskapet*. Tveksamhet inför förslaget har uttalats av *RÅ, länsåklagaren i Norrbottens län, domstolsverket, statskontoret, JO, TCO* samt *Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer*. Förslaget har tillstyrkts eller lämnats utan erinringar av *länsåklagarna i Uppsala och Värmlands län, Helsingborgs tingsrätt, BRÅ, riksrevisionsverket, Landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Föreningen Sveriges statsåklagare, Föreningen Sveriges åklagare, Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän (majoriteten) och Föreningen styresmän och assistenter m. fl. vid kriminalvårdsanstalterna*.

Av de remissinstanser som har avstyrkt eller ställt sig tveksamma till nämndernas avskaffande har emellertid åtskilliga uttalat sig för en viss rationalisering av nämndernas verksamhet.

Flera instanser – bland dem *hovrätten för Övre Norrland, kriminalvårdsstyrelsen, statskontoret och JO* – har beklagat att kommittén genom tilläggsdirektiven blivit anvisad att utarbeta ett förslag till övervakningsnämndernas avskaffande och att inte en förutsättningslös utvärdering av nämndernas verksamhet kommit till stånd.

De remissinstanser som har förordat att övervakningsnämnderna bibehålls anför som skäl för sitt ståndpunktstagande främst att nämnderna utvecklat smidiga arbetsformer och har en god kännedom om klientelet, vilket möjliggör att man kan fatta snabba och effektiva beslut, att nämndernas tillsyn över frivårdsarbetet och insyn i anstaltsförhållandena garante-

rar en viss rättssäkerhet och att den juridiska och sociala sakkunskap som ledamöterna i nämnderna besitter varit av stort värde för skyddskonsulenterna i deras arbete.

Göta hovrätt (majoriteten), som enligt vad som framgår av avsnitt 2.2 anser att systemet med villkorlig frigivning bör avskaffas, anför att nämnderna i avvaktan på en sådan reform bör bibehållas med oförändrade uppgifter. Hovrätten anför vidare att det inte är förenligt med grundläggande rättssäkerhetskrav att till tjänstemän inom kriminalvården föra över beslut om verkställighet utom anstalt eller frågor om sanktioner mot den som dömts till skyddstillsyn eller villkorligt frigivits. Inte heller anser hovrätten det vara lämpligt att förlägga sistnämnda beslut till domstol.

Kriminalvårdsstyrelsen anser att tyngdpunkten i övervakningsnämndernas verksamhet, i vart fall sedan frivårdsförordningens tillkomst 1977, generellt ligger på frivårdssidan. Styrelsen fäster stor vikt vid fördelarna med att ha ett från skyddskonsulentorganisationen fristående organ som följer frivårdsarbetet på nära håll. Nämnder, knutna till skyddskonsulentdistrikten med möjligheter till agerande utan tidsutdräkt och med direkt kännedom om övervakningsklientelet, ger också ökad trovärdighet åt kriminalvård i frihet med åtföljande ökad benägenhet hos domstolarna att använda icke frihetsberövande påföljder. Styrelsen beaktar dessutom den större tyngd som sanktioner får i ett beslutsorgan av denna form. Styrelsen anser även det stöd värdefullt som kriminalvårdens personal kunnat få genom den juridiska sakkunskap som nämndordförandena och sekreterarna representerar. För ordförandena och sekreterarna bör den insyn och de kunskaper som de erhållit i det löpande kriminalvårdsarbetet enligt styrelsens uppfattning också vara till nytta för deras dömande verksamhet.

Liknande synpunkter, i vissa fall med hänvisning till ledamoten Aspelins särskilda yttrande, anføres av *hovrätten för Övre Norrland, tingsrätterna i Stockholm, Malmö och Göteborg, övervakningsnämnderna och Sveriges domareförbund. Kriminalvårdsnämnden* tillstyrker att skyddskonsulentorganisationen övertar det direkta ansvaret att leda frivårdsarbetet men förordar att övervakningsnämnderna behåller de domstolsliknande uppgifterna och insynsverksamheten inom anstaltsvården.

Övervakningsnämnden i Stockholm pekar på de speciella problem som klienternas missbruk av alkohol och narkotika ger upphov till. Nämnden anför bl. a.

Denna övervakningsnämnd möter i sin verksamhet klienter som av vitt skiftande anledning har svårt att anpassa sig i samhället. Något som är gemensamt för alltför många av dem är emellertid missbruket av alkohol och/eller narkotika. Problemen på detta område är med all sannolikhet större inom nämndens verksamhetsområde än på de flesta andra håll. Nämnden sammanträder en gång i veckan. Det kan utan överdrift sägas att nämnden vid varje sammanträde har att fatta beslut rörande klienter som missbrukar eller misstänks missbruka. I själva verket framstår åtgärder som påkallas av missbruket bland klienterna som det utan jämförelse mest

betydelsefulla inslaget i nämndens verksamhet. Nämnden kan i sitt arbete med frivårdsklienterna tillgripa åtgärder enligt en stigande skala alltifrån samtal och enkla tillrättavisningar m. m. till förverkande av villkorligt medgiven frihet och framställning om undanröjande av skyddstillsyn. I mera godartade fall kan det vara tillräckligt att den dömda kallas att infinna sig vid ett sammanträde med nämnden där han får redogöra för sina förhållanden. Nämnden nöjer sig i sådana fall ej sällan med formlösa överenskommelser med den dömda om t. ex. bättre kontakt med övervakaren. Samtalet kan också resultera i förmaningar eller tillrättavisningar till den dömda, vid behov även i att varning meddelas eller en föreskrift utfärdas. De arbetsformer som enligt det nyss anförda har utvecklat sig är enligt nämndens erfarenhet väl lämpade för frivårdsarbetet inom ett verksamhetsområde av det slag som denna nämnd har. Förfarandet är snabbt och enkelt. Kanalerna mellan nämnden och skyddskonsulentorganisationen är väl upparbetade och samarbetet fungerar väl. Nämnden kan följa de mera problematiska övervakningsfallen och på så sätt uppnå en inte helt obetydlig förtroenhet med enskilda klientärenden. I nämnden ingår personer med anknytning till olika samhällsorgan. Det saknas inte exempel på att nämnden till följd härav har lyckats finna lösningar på situationer som har framstått som låsta för en klient. Enligt nämndens uppfattning möjliggör de nuvarande verksamhetsformerna för övervakningsnämnden att utöva ett levande frivårdsarbete i syfte att motverka missförhållanden och förebygga brott. Det framstår som helt osannolikt att en allmän domstol skulle kunna spela en roll i frivårdsarbetet tillnärmelsevis liknande den som nämnden nu har. Det kan istället befaras att den föreslagna ordningen kommer att medföra en sämre uppföljning av ärendena, särskilt när det gäller omhändertagandefallen med risk för att frivårdsarbetet blir mindre verkningsfullt.

Övervakningsnämnden i Malmö framhåller likaledes nämndens möjligheter till varierande åtgärder vid misskötsamhet hos klienterna.

Övervakningsnämnden i Täby anser emellertid att tyngdpunkten i nämndernas arbete ligger på anstaltssidan, medan huvuddelen av uppgifterna inom frivården utan större nackdelar skulle kunna överföras till skyddskonsulenterna och domstolarna. Nämnden, som avstyrker kommitténs förslag till regler om halvtidsfrigivning och upphävande av institutet frigivningspermission, framhåller övervakningsnämndernas betydelse för avgörande av ärenden om främst villkorlig frigivning och frigivningspermission. Även *rikspolisstyrelsen* och *övervakningsnämnden i Karlskoga*, som likaledes avstyrker de föreslagna reglerna om villkorlig frigivning, framhäver nämndernas särskilda betydelse i dessa hänseenden.

Vad beträffar övervakningsnämndernas speciella arbetsuppgifter i övrigt anför *hovrätten för Övre Norrland* särskilt att 34 §-placeringar av rättssäkerhetsskäl bör avgöras av en domstolsliknande inrättning. *Kriminalvårdsnämnden* föreslår, med hänvisning till vikten av att få en enhetlig bedömning, att frågor om 34 §-ärenden skall prövas centralt. *Övervakningsnämnden i Eskilstuna* har också synpunkter på frågan om 34 §-placering och anför.

I fråga om 34 §-vistelserna gör sig särskilda synpunkter gällande. Det är här i själva verket fråga om ett avgörande i förändring av påföljden, från anstaltsvård till vad som i realiteten snarast är frivård. Än mera väsentligt i sammanhanget är att ett hävande av rätten att vistas utanför anstalt innebär att sålunda beviljad "frivård" på nytt övergår till anstaltsvård. Det kan vidare förhålla sig så, att den slutliga domen i en genom dömande instanser fullföljd straffmättningsfråga till sist blir helt illusorisk genom att den dömda exempelvis, med stöd av 34 § KvaL, medges att fullgöra sin värnplikt före frigivningsdagen. Det sagda visar enligt nämndens mening att det inte är lämpligt att beslut i dessa frågor, såsom föreslagits, får fattas inom kriminalvårdsverket, det kan ifrågasättas om inte utvecklingen rentav borde gå i motsatt riktning, såsom vid beslut om frigång för långtidsdömda. Man kan f. ö. fråga sig hur hävande av tillstånd att vistas utanför anstalt skall gå till när kriminalvårdsstyrelsen skall besluta i frågan; härom innehåller förslaget ingenting.

Kommitténs förslag beträffande beslut om omhändertagande har också föranlett en del synpunkter. *Kriminalvårdsstyrelsen* menar att, om omhändertagandebeslut skall fattas av domstol, det blir nödvändigt att det vid varje tingsrätt finns en person — vid stora tingsrätter en avdelning — som specialiserar sig på handläggningen av frivårdens åtgärdsärenden och att denna befattningshavare i viss utsträckning måste kunna nås utanför kontorstid.

Övervakningsnämnden i Täby anför.

Omhändertagandena jämlikt 28 kap. 11 § och 26 kap. 22 § brottsbalken bereder dock i detta sammanhang bekymmer. Enligt ÖN:s mening innebär det en påtaglig försvagning av systemet, om tillämpningen av omhändertagandeinstitutet skulle överföras till tingsrätterna. Det är här oftast fråga om beslut som måste fattas snabbt, ibland även på kvällar och helger. Det kan exempelvis vara fråga om en man som på lördagskvällen går bärsärkargång hemma hos familjen eller hos föräldrarna. De anhöriga vågar inte göra polisanmälan (detta är mycket vanligt). Förslaget innebär i denna del, att skyddskonsulenten skall kunna besluta om ett provisoriskt omhändertagande (s. 152 nederst). Detta är inte lämpligt. Skyddskonsulenten är inte domare, och han hamnar i en skev mellanställning om han skall tvingas vidtaga åtgärder av detta slag. Det går inte att bygga upp ett förtroende mellan skyddskonsulenten och den övervakade, om konsulenten skall agera som domare eller angivare. Ett annat exempel: en person sitter omhändertagen över lördags- och söndagsdygnet. På söndagen står det klart, att han tidigt måndag morgon kan bli avhämtad av personal från ett behandlingshem, om han släpps från omhändertagandet. Detta beslut måste alltså fattas av övervakningsnämndens ordförande under helgen och expedieras till polisen av honom och sekreteraren. Sådant har förekommit. Antalet omhändertagandebeslut som fattades i denna ÖN under år 1981 var 80. Varje sådant beslut motsvaras av ett beslut om hävande av åtgärden. Sammanlagt är alltså antalet beslut i frågor om omhändertagande 160 per år, vilket innebär ett beslut ungefärligen varannan dag. Det är alltså, i vart fall i en storstad, fråga om en ganska omfattande verksamhet. Nu tänker sig kommittén, att det skall vara *en* för varje tingsrätt utsedd befattningshavare (väl i allmänhet en rådmän) som skall ha hand om denna

verksamhet (s. 158 överst). Det är ju gott och väl, att handhavandet läggs på en viss person, ty verksamheten bör präglas av kontinuitet, och det bör uppenbarligen, bl. a. för att undvika dubbelarbete, helst vara samma befattningshavare som omhändertar och frisläpper. Men verksamheten tar onekligen en del tid. Det betyder eftersättande av andra göromål, och antagligen kan det inte begäras, att befattningshavaren skall ställa upp kvällar och helger, i vart fall ej om han inte får särskild ersättning härför. Resultatet torde under alla förhållanden bli en försämring av kvaliteten på arbetet.

SACO/SR anför:

Ett överförande av omhändertagandet till domstolarna skulle — — — kunna få allvarigare konsekvenser än vad som är nödvändigt. Ett icke ringa antal omhändertaganden beror av att skyddskonsulenten/övervakaren inte vet var den övervakade för tillfället befinner sig. När det väl är klarlagt kan med nuvarande system den omhändertagne, efter kontakt mellan skyddskonsulenten och övervakningsnämndens ordförande, bli fri i stort sett genast. Skall beslutet fattas av domstol torde det kunna leda till att den omhändertagne får sitta i häkte en eller flera dagar i avvaktan på domstolens beslut, särskilt om omhändertagandet aktualiseras — vilket inte är ovanligt — i anslutning till en helg.

Rikspolisstyrelsen anser — att, för den händelse övervakningsnämnderna avskaffas — frågor om omhändertagande bör handläggas av åklagare.

Åtskilliga remissinstanser har invändningar mot att skyddskonsulenten enligt den föreslagna ordningen skulle åläggas "dubbla roller". Några instanser, bland dem *kriminalvårdsstyrelsen*, *tingsrätterna i Stockholm* och *Göteborg* samt *rikspolisstyrelsen* anför att det skulle kunna medföra allvarliga nackdelar för frivården om skyddskonsulenten åläggs att svara för såväl stöd-, behandlings- och hjälpåtgärder som represiva åtgärder, bland dem att spela rollen som åklagare vid domstol.

Förslaget att skyddskonsulenter skall ansöka och föra talan om skyddstillsyns undanröjande har under hänvisning till att denna uppgift bör ankomma på åklagare, avstyrkts av *riksåklagaren*, *överåklagaren i Stockholm*, *länsåklagarna i Kalmar*, *Uppsala*, *Värmlands* och *Norrbottnens län*, *Stockholms*, *Göteborgs* och *Malmö tingsrätter*, *rikspolisstyrelsen*, *kriminalvårdsnämnden*, *övervakningsnämnderna i Stockholm* och *Eskilstuna* samt *Sveriges domarförbund*. *Överåklagaren i Stockholm*, *länsåklagaren i Kalmar*, *Göteborgs tingsrätt* och *domstolsverket* har samma uppfattning beträffande talan om förverkande av villkorlig frigivning.

Några remissinstanser — *RÅ*, *hovrätten för övre Norrland*, *Stockholms*, *Göteborgs* och *Malmö tingsrätter* samt *domstolsverket* — har, i några fall med undantag för förslaget att skyddskonsulent skall kunna föra talan vid domstol, förklarat, att de under förutsättning att övervakningsnämnderna avskaffas inte har någon erinran mot det i betänkandet upptagna förslaget

till fördelning av de arbetsuppgifter som nu ligger på övervakningsnämnderna.

Av de instanser som närmare har utvecklat en positiv syn på förslaget till övervakningsnämndernas avskaffande kan nämnas att *Föreningen Sveriges statsåklagare* anför att nämndernas arbete med tiden kommit att på sina håll stelna i former som har alltför lite med flexibel och verklighetsanpassad människobehandling att göra.

Föreningen Sverige frivårdstjänstemän (majoriteten) anför.

Föreningen delar gärna kommitténs uppfattning att övervakningsnämnderna på många håll uträttat ett synnerligen värdefullt arbete. Det är därför förstäeligt om många särskilt inom frivården, är negativt inställda till ett avskaffande av nämnderna. Å andra sidan har övervakningsnämndernas roll i kriminalvårdsarbetet allt sedan deras tillkomst 1965 ofta varit ifrågasatt och det framför allt med hänsyn till deras olikartade arbetssätt. Tyngdpunkten i nämndernas arbete ligger i dag på frivårdssidan och fördelen med nämnderna är att de utifrån kännedom om övervakningsklientelet kan agera utan tidsutdräkt. De flesta av de beslut som i dag fattas av nämnderna kan emellertid utan olägenhet fattas av skyddskonsulent. I realiteten har de flesta skyddskonsulenter inom sina distrikt självständigt ansvarat för frivårdsverksamheten, varför det om nämnderna avskaffas egentligen blir en fråga om att formellt överflytta ansvaret till skyddskonsulenterna.

Föreningen har sålunda inget att erinra mot att en verksamhet som idag bedrivs i nämnderna effektiviseras, och att flertalet av dess uppgifter – undantagandes förverkande, undanröjande och omhändertagande – överförs till skyddskonsulenterna. Övervakningsnämnderna har idag ett individuellt ärendansvar medan kriminalvårdsstyrelsen och kriminalvårdsdirektörerna har ett generellt ansvar för verksamheten. Det råder emellertid oklarhet om ansvars-/kompetensfördelningen mellan kriminalvården och övervakningsnämnderna. Det känns dock angeläget att man klarare än vad som är fallet idag fastställer skillnaderna i kompetens mellan dömande och verkställande funktioner. I regel saknar övervakningsnämnderna såväl resurser som kunskaper för att kunna utföra ledningsfunktioner i frivårdsarbetet. Tiden har länge varit mogen att överföra ledningen av frivården till kriminalvårdsorganen. För de kvarvarande funktionerna, som i allt väsentligt kan hänföras till de dömande, är det viktigt att det skapas ett organ där insatserna kan avpassas efter behovet i varje särskilt fall, och där ingripandena kan ske med snabbhet och konsekvens. För att åstadkomma detta finns det skäl som talar för ett bibehållande av nämnderna, men samtidigt förefaller en övervakningsnämndsorganisation alltför omfattande för uppgifter av så begränsad natur som det här kan bli fråga om. Man kan givetvis tänka sig ha en nämndorganisation, där antalet nämnder och personer i nämnderna reduceras. Detta skulle kunna medföra vissa fördelar i storstäderna, men klara nackdelar i landsorten, där stora reseavstånd och till följd därav dålig kännedom om förhållandena i enskilda ärenden utgör hinder för att verksamheten skall kunna utföras på ett riktigt sätt. Som föreningen uppfattat situationen motiverar inte de begränsade uppgifter, som blir kvar hos nämnderna om ledningsfunktionerna för själva frivårdsarbetet överförs till skyddskonsulenterna, ett bibehållande av nämnderna i dess nuvarande form. Som vi även framhållit innebär en bantning av antalet nämnder klara nackdelar. Utifrån dessa synpunkter förefaller det logiskt att beslut

om förverkande, undanröjande och omhändertagande överförs till de allmänna underrätterna. Tingsrätterna saknar inte kännedom om frivårdens klienter och de bör vara väl skickade att även besluta i frågor som för närvarande ligger hos övervakningsnämnderna. Ett likartat system över hela landet förefaller emellertid inte ändamålsenligt. Storstäderna har speciella problem och den anhopning av ärenden som finns i storstadsområdena motiverar en särskild organisation i dessa. Föreningen finner det därför lämpligt föreslå att det vid tingsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö inrättas särskild avdelning, eller i förekommande fall flera avdelningar, som till övervägande del får till uppgift att handlägga kriminalvårdsärenden.

4.2 Kriminalvårdsnämnden

Endast ett fåtal remissinstanser har direkt uttalat några synpunkter på kriminalvårdsnämndens verksamhet. *Göta hovrätt* anför på samma skäl som anförts beträffande övervakningsnämndernas bibehållande att kriminalvårdsnämnden bör bibehållas med oförändrade arbetsuppgifter. *Stockholms tingsrätt* har emellertid, med hänvisning till att man avstyrkt såväl förslaget om obligatorisk halvtidsfrigivning som övervakningsnämndernas avskaffande, anført att kriminalvårdsnämnden bör bibehållas. Enligt *kriminalvårdsstyrelsens* förslag bör nämnden behållas som beslutsorgan för villkorlig frigivning i vissa fall och 34 §-vistelse. *Kriminalvårdsnämnden* har föreslagit att den även i fortsättningen skall handha ärenden om villkorlig frigivning och beslut om 34 §-vistelser samt utgöra den centrala och slutliga besvärinstansen såväl när det gäller skyddskonsulenter och övervakningsnämndernas beslut i frivårdsärenden som när det gäller styresmans och regionchefs beslut i samband med villkorlig frigivning.

4.3 Nya lekmannanämnder

En så gott som enhällig remissopinion har – samtidigt som man har betonat vikten av lekmannainflytande inom kriminalvården – avstyrkt införandet av kriminalvårdsnämnder av den typ utredningen har föreslagit. Som motivering har genomgående anförts att dessa inte skulle få någon meningsfull uppgift.

Helsingborgs tingsrätt anför:

Kriminalvårdsanstalterna utgör en sluten värld. Avskildheten förstärks av sekretessregler. Det föreligger därför behov av insyn. Frivården är betydligt öppnare och där medverkar i stor utsträckning lekmän som övervakare och får insyn i verksamheten. Enligt 13 § kungörelsen (1974:248) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt skall övervakare för intagen, som efter frigivning skall stå under övervakning, beredas tillfälle att besöka den intagne i anstalten. Därigenom får övervakaren insyn även i anstaltsvården. Medborgarinflytandet inom kriminalvården utövas nu genom kriminalvårdsstyrelsens styrelse, lekmanövervakarna samt de nämnder som

fungerar på vissa speciella områden inom kriminalvårdens verksamhet, nämligen nämnder för arbetsmarknads- och fackliga frågor (NAFF), nämnder för idrotts-, bildnings- och besöksverksamhet (NIBB) samt nämnder för andlig vård (NAV). Allmänhetens intresse av insyn är på så vis redan tillgodosett. Möjligheterna till insyn är också tillräckliga. Därtill kommer att olika myndigheter har skyldighet att kontrollera verksamheten. Det man eventuellt borde göra är att öka JK:s och JO:s resurser för inspektion av kriminalvården. Om de föreslagna kriminalvårdsnämnderna inrättas uppstår lätt kompetenskonflikter. Dessutom föreligger risk för dubbelkommando som får negativ inverkan på verksamheten inom kriminalvården.

Uttalat positiva till de nya nämnderna är endast *länsåklagarna i Kalmar och Uppsala län samt landstingsförbundet*. Enligt länsåklagaren i Kalmar län synes sålunda förslaget vara bra, om det utöver insynen syftar till att öka effektiviteten inom kriminalvården och mycket vara vunnet om nämnderna också blev en förmedlande länk i kontakterna mellan intagna och personal inom de myndigheter som berörs.

4.4 Särskilda förslag vid remissbehandlingen

Några remissinstanser har lämnat förslag till rationalisering av de nuvarande nämnderna.

Malmö tingsrätt anför att vissa ärenden av utpräglat rutinbetonad beskaffenhet, såsom förordnande av övervakare och passärenden, utan olägenhet kan överföras till skyddskonsulenter och att antalet ledamöter i nämnderna kan begränsas till två. Liknande synpunkter anför av *övervakningsnämnderna i Stockholm, Karlskoga och Luleå*. *Kriminalvårdsnämnden* föreslår att nämnderna befrias från uppgifter av rent rutinmässig karaktär och att antalet nämnder halveras. Sammansättningen bör då bestå, förutom av lagfarna ledamöter, av politiskt valda lekmän.

Kriminalvårdsstyrelsen har framlagt ett mera fullständigt förslag för nämndverksamheten. Förslaget innebär bl. a. att nuvarande 49 nämnder jämte avdelningar reduceras till 24 jämte avdelningar. Angående innebörden av förslaget anför styrelsen bl. a.

Övervakningsnämnderna behålls i en modifierad och reducerad form, innebärande att nämnderna för frivården fattar beslut om åtgärder vid misskötsamhet, som innebär frihetsberövande, ävensom beslut om intensivövervakning. Däremot bör i enlighet med kommitténs förslag mindre ingripande beslut som övervakarförordnanden, varning, föreskrift och hämtning av klient fattas av skyddskonsulenterna. Nämnderna föreslås vara besvärinstanser för dessa beslut. Hovrätt föreslås kunna överpröva nämndernas beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet och villkorligt fängelse p. g. a. misskötsamhet samt beslut om intensivövervakning. Nämnderna föreslås geografiskt följa landstingsindelningen men med möjlighet att inom storstadsområdena och där så i övrigt behov föreligger verka på flera avdelningar. — — — Nämnden bör förutom ordföranden och

dennes ersättare, som skall vara domare, bestå av två ledamöter som jämte suppleanter utses av landstinget. Styrelsen vill i detta sammanhang påtala nödvändigheten av att en gemensam huvudman utses för nämnderna och att gemensamma regler och föreskrifter utfärdas för administrationen av verksamheten. Med hänsyn till uppgifternas huvudsakliga domstolskaraktär föreslås domstolsverket som huvudman. Kanslifunktionen bör samtidigt bli fast knuten till skyddskonsulentorganisationen och de sedan länge inrättade extra tjänsterna ersättas med motsvarande antal fasta tjänster. För anstaltssidan föreslår styrelsen — — — att övervakningsnämnderna i av styrelsen föreslagen form fullgör uppgiften som *insynsmyndighet*. Detta kan lättast ske genom att nämnderna bibehåller den uppgift som de redan nu har att regelbundet besöka alla kriminalvårdsenheter inom sitt verksamhetsområde samtidigt som deras befogenhet att därvid kontrollera verksamheten utvidgas. Den reducerade nämndorganisationen skulle därmed icke blott kunna tillgodose intresset av att öka medborgarnas insyn i och inflytande över myndighetsutövning inom kriminalvården utan även verka för en ytterligare integration mellan anstalt och frivård. Reduceringen av antalet nämnder, minskningen av antalet ledamöter och omfördelning av vissa arbetsuppgifter bör enligt styrelsens bedömande innebära väsentligt lägre kostnader för nämndverksamheten och därmed i betydande utsträckning tillgodose de önskemål ur besparingssynpunkt som framfördes i tilläggsdirektiven.

TCO anser att de av kommittén föreslagna kriminalvårdsnämnderna bör tillföras större resurser än enligt förslaget och anför.

Ett större lekmannainflytande bör eftersträvas inom kriminalvården och TCO föreslår därför att styrelser inrättas som förutom att erhålla insynsmöjligheter tilldelas adekvata arbetsuppgifter och beslutanderätt i frågor som rör verksamheten, dock ej beslut rörande enskilda klienter. TCO är medveten om svårigheterna med inrättande av denna form av beslutsorgan eftersom kriminalvårdsverket i dag har en starkt centraliserad uppbyggnad. Det bör emellertid enligt TCO:s mening inte vara omöjligt att överväga förändringar i detta system och skapa en större decentralisering. Därmed skulle också lekmannastyrelser inom kriminalvården få adekvata och tillräckliga arbetsuppgifter. Detta bör bli en uppgift för det fortsatta utredningsarbetet i kommittén.

Även LO har utvecklat sin syn på lekmananämnder. LO anför.

Utredningen har fått tilläggsdirektiv att föreslå ett avskaffande av övervakningsnämnderna. LO kan för sin del inte acceptera förslaget. Samtidigt som t.ex. socialberedningen fått i uppdrag att komma med förslag om förstärkning av rättssäkerheten och medborgarnas insyn i frågor som har med den psykiatriska tvångsvården att göra föreslås här att man går motsatt väg inom kriminalvården. Överhuvudtaget har det varit något av ett svenskt kännemärke sedan lång tid tillbaka att ha insyn och inflytande i vårdapparaten från utomstående organ. LO anser därför att övervakningsnämnderna ska kvarstå.

I utredningen föreslås i stället för övervakningsnämnderna ett nytt organ som enbart blir ett insynsorgan. LO är mycket kritisk till att inrätta organ med enbart insynsuppgifter och inga beslutande funktioner. Risker är stor

att det kommer att bli uppdrag som upplevs som betydelselösa, vilket kommer att påverka både rekrytering, status och arbetsresultat för organet. LO vill i stället föreslå att övervakningsnämndernas uppgifter vidgas och att man t. ex. får skyldighet att företa inspektioner på kriminalvårdens myndigheter. Dessa inspektionsrapporter bör sedan delges kriminalvårdsstyrelsen och dess lekmannastyrelse och skulle på så vis kunna utgöra underlag för ändringar av föreskrifter och direktiv.

Med denna vidgade uppgift att utöver att vara ledningsorgan för frivården och fatta beslut i enskilda ärenden också ha insyns- och inspektionsuppgifter i förhållande till kriminalvården i övrigt kan det vara lämpligt att övervakningsnämnderna byter namn till förslagsvis kriminalvårdsnämnder. Det centrala organet skulle då kunna kallas Centrala kriminalvårdsnämnden. Om några förändringar i besparingssyfte ska göras bör de i så fall inriktas på att skära ner antalet nämnder. Lämpligen kunde man ha en nämnd inom varje landstingsområde, möjligtvis flera i Stockholms län. Därmed skulle landstingen kunna bli valkorporationer, som man ju redan i dag är till flera andra organ, som ligger utanför själva landstingsverksamheten. Samtidigt bör det övervägas om inte lekmannamedverkan i nämnderna skulle kunna breddas ytterligare t. ex. genom uppdelning på flera avdelningar. LO anser också att det bör utredas vidare om inte de av oss föreslagna nya kriminalvårdsnämnderna ytterligare skulle kunna få vidgade uppgifter och t. ex. kunna fatta beslut i åtminstone vissa av de uppgifter som föreslogs i den s. k. Alexanderssonska utredningen.

5 Kostnader och rationaliseringsvinster

5.1 Fängelsestraffkommitténs förslag

Remissinstanserna har — med undantag av kriminalvårdsstyrelsen — begränsat sina synpunkter på kostnads- och rationaliseringsvinster till förslaget om övervakningsnämndernas avskaffande.

Åtskilliga remissinstanser har ifrågasatt om övervakningsnämndernas avskaffande verkligen skulle medföra några större besparingar.

Statskontoret anför.

Statskontoret delar i och för sig bedömningen att ett avskaffande av övervakningsnämnderna, som för närvarande beräknas kosta cirka tio miljoner kronor om året, på kort sikt bör leda till vissa besparingar. Statskontoret vill dock peka på några osäkerhetsfaktorer vid denna bedömning. Som kommittén anför — — — torde t. ex. kostnaderna för kanslipersonal, cirka tre miljoner kronor, komma att kvarstå. Andra osäkerhetsfaktorer är t. ex. kostnaderna för de föreslagna nya kriminalvårdsnämnderna, vilka kostnadsökningar kan bli aktuella inom frivården och domstolsväsendet på grund av att arbetsuppgifter förs över dit samt fängelsestraffkommitténs och frivårdskommitténs kommande förslag. Fängelsestraffkommittén förutskickar t. ex. — — — att man kan komma att på nytt ta upp frågan om lekmannanämnder. Nya frivårdspåföljder kan bli aktuella inom ramen för frivårdskommitténs arbete. Täta ändringar i frivårdens arbetsuppgifter och organisation kan dessutom leda till extra kostnader och extra belastning på berörd personal.

Övervakningsnämnden i Malmö anför.

Att ett avskaffande av övervakningsnämnderna skulle i ett större perspektiv kunna leda till några nämnvärda kostnadsbesparingar är inte realistiskt att föreställa sig. Den direkta besparingseffekten härav skulle enligt uppgifter som redovisas av fängelsestraffkommittén (SOU 1982: 92 s. 172 f) kunna uppgå till som högst ca 7 milj. kr. i dagens penningvärde, motsvarande arvoden och reseersättningar till nämndernas ledamöter och sekreterare.

Någon kostnadsminskning vad gäller kanslipersonalen kan man av naturliga skäl inte räkna med. Även i fråga om den nämnda besparingen på arvodessidan kan man emellertid ställa sig tvivlande. Det måste nämligen beaktas att de arbetsuppgifter som nämnderna utför – för ett i förhållande till arbetsprestationerna tämligen blygsamt arvode – inte försvinner utan får övertas av andra organ. Att räkna med att detta kan ske utan att det på sikt uppkommer ökade kostnader hos dessa andra organ av åtminstone samma storleksordning som de bortfallande arvoden till nämndernas ledamöter synes övervakningsnämnden helt otroligt. Det är att förvänta att det omedelbart kommer att resas krav från bl. a. skyddskonsulenternas och anstaltsdirektörernas sida om högre lön till följd av de ökade och mer ansvarsfyllda arbetsuppgifter som skulle åläggas dem. Sådana krav torde i längden inte kunna motstås. Inte heller är det realistiskt att tro att domstolarna i dagens synnerligen ansträngda läge skulle kunna utan personalförstärkningar tillföras de ytterligare uppgifter som frivårdskommittén och fängelsestraffkommittén föreslår. Härvidlag bör också beaktas att det vid ett förverkligande av förslagen skulle uppkomma ökad arbetsbelastning inte enbart för den handläggande personalen, dvs. skyddskonsulenter och domare, utan i än större utsträckning för kanslipersonalen. Dessa skulle nämligen få överta hela det arbete med bl. a. beredning, dokumentation och rent expeditionella åtgärder som övervakningsnämndernas sekreterare i dag svarar för. Sammanfattningsvis menar alltså nämnden att inte heller kostnadssynpunkten utgör någon särskild stabil grund för att genomföra det förslagna avskaffandet av övervakningsnämnderna.

Liknande synpunkter framförs av *hovrätten för Övre Norrland, länsåklagaren i Norrbottens län, Stockholms och Göteborgs tingsrätter, övervakningsnämnden i Göteborg, TCO, SACO/SR och Sveriges domareförbund.*

Domstolsverket har gjort vissa beräkningar av de kostnadsökningar som kommitténs förslag enligt verkets mening skulle komma att belasta domstolarna. Verket anför.

Förslagen innebär – – – att icke obetydliga delar av nämndernas uppgifter överförs till i första hand tingsrätterna. Av den till betänkandet fogade bilaga 2 framgår att övervakningsnämnderna 1980 fattade beslut om omhändertagande i drygt 1 300 fall samt att nämnderna beslutade om förverkande av villkorligt medgiven frihet i 59 fall. Då förslaget även innebär en utvidgning av institutet omhändertagande torde antalet sådana ärenden komma att öka. Regionchefs, skyddskonsulents och riksanstaltschefs beslut om villkorlig frigivning, prövotid, övervakare m. m. skall dessutom kunna föras till allmän domstol för prövning. De allmänna dom-

stolarnas arbetsläge är emellertid nu sådant att det är befogat att säga att domstolarna inte kan klara av fler arbetsuppgifter med mindre de tillförs resursförstärkningar. Med ledning av de sifferuppgifter som kommittén redovisar i betänkandet har DV försökt göra en bedömning av det antal tjänster som behöver tillföras de allmänna domstolarna för att möta de nya måltyperna. DV har därvid utgått från att målen generellt sett är av tämligen okomplicerad karaktär. DV har funnit att det nödvändiga tillskottet av tjänster kan beräknas till tio, fördelade på tre domartjänster, tre tjänster för protokollförare/tingsnotarie samt fyra biträdestjänster. Dessa tjänster svarar i dagsläget mot en årlig lönekostnad av cirka 1 500 000 kr. DV vill erinra om att de allmänna domstolarna under senare år fått vidgade arbetsuppgifter i samband med rättshjälpsreformen och den nya utskönningslagstiftningen. Ett genomförande av kommitténs förslag förutsätter därför ett resurstillskott till tingsrätterna.

Beträffande *kriminalvårdsstyrelsens* inställning hänvisas till avsnitt 5.2.

Övervakningsnämnden i Täby säger sig vara övertygad om att risken för ökning i återfallsfrekvensen med därav följande kostnader som systemet med obligatorisk frigivning medför på kort tid kommer att äta upp den vinst som man tror sig göra med övervakningsnämndernas avskaffande.

5.2 Frivårdskommitténs förslag

Övervakningsnämnden i Malmö har principiella invändningar mot ett ekonomiskt betraktelsesätt på området. Nämnden anför.

Över huvud taget finner övervakningsnämnden att statsfinansiella hänsyn, vilka väl ej direkt uttalats men som ändå tydligt ligger bakom många av förslagen, erhållit en alldeles för stor betydelse för förslagens närmare utformning. Det är enligt nämndens mening väl riktigt att kriminalpolitiken inte kan få kosta hur mycket som helst. Men att lägga kortsiktiga ekonomiska överväganden och förhoppningar om besparingar under nästkommande budgetår till grund för utformningen av samhällets kriminalpolitik synes mindre välbetänkt. Vid fastläggandet av denna bör man rimligen arbeta på längre sikt än ett drygt budgetår framåt och bör lämpligen även andra synpunkter än rent ekonomiska kunna tas i beaktande. Även ur samhällsekonomisk synvinkel kan för övrigt ifrågasättas det kloka i kortsiktiga besparingar av statens utgifter vilka kan leda till betydligt större kostnader inom andra områden av samhället. Avgörande bör vara möjligheterna att förebygga och beivra brott samt hindra återfall i brottslighet, inte kostnaderna för att driva ett rättsväsen och en kriminalvård med en rimlig och lämplig struktur och omfattning.

Kriminalvårdsstyrelsen har förklarat sig inte kunna på alla punkter godta frivårdskommitténs beräkningar av klientantalet. Styrelsen anför.

Framför allt måste man ta hänsyn till att klientantalet inom frivården det senaste året ökat från 15 400 till 17 000. Av ökningen är ca 1 000 skyddstillsynsdömda, resten villkorligt frigivna. Frivårdskommittén beräknar vidare det antal klienter som vid förslagets genomförande skulle få ett års över-

vakning i stället för två till 2 500. Styrelsen menar att 1 250 är en mer realistisk siffra med hänsyn till att i gruppen 2 500 ingår ett relativt stort antal som med nuvarande regler får konsumtionsdom år 2. Dessa skulle med de nya reglerna få ny skyddstillsyn. Styrelsen anser vidare att frivårdskommittén underskattat den grupp som kan komma att dömas till villkorligt fängelse och överskattat den grupp som skulle kunna få straffvarning i stället för skyddstillsyn – det senare med hänsyn till att domstolarna redan nu dömer fler personer med något tveksam prognos till villkorlig dom. Styrelsen anser också att det finns anledning befara att de ändrade reglerna på sociallagstiftningens område kan betyda en ökande inströmning av ungdomar i kriminalvården, även i åldersgruppen 16–18 år. Sammantaget ger ovanstående korrigeringar snitsiffran 15 000 för antalet frivårdsklienter jämfört med kommitténs 12 200. Styrelsen vill emellertid framhålla att genomströmningen av klienter per år ger ett bättre mått på arbetsbelastningen än en snitsiffra på antalet registrerade en viss dag. Initialskedet i en övervakning är den arbetssammaste fasen och innehåller också flest formella åtgärder. Enligt styrelsens beräkningar skulle antalet nytillkommande ärenden/år i frivården bli 12 800 jämfört med 9 650 enligt kommitténs beräkningsgrunder. I styrelsens version antas då ett minskat antal villkorligt frigivna eftersom styrelsen föreslagit att villkorligt frigivna med strafftid upp till och med sex månader ej skall ställas under övervakning.

Fängelsestraffkommitténs uppskattning av de effekter på anstaltsklienteletets numerär som förslagen om ändrade regler beträffande villkorlig frigivning medför är enligt styrelsens uppfattning realistisk under förutsättning att de allmänna domstolarna vid genomförande av förslagen inte dömer ut längre strafftider. Resultatet blir emellertid som kommittén påpekar inte några faktiska besparingar. Med hänsyn till den aktuella beläggningstrenden kan man endast hoppas att behovet av resurser för anstaltsbyggande skall dämpas något. Samtidigt kan ett genomförande av tidigare lagda förslag om hårdare differentiering av klientelet påverka platstillgången i negativ riktning.

Styrelsen anför vidare att kommitténs resursberäkningar inte är realistiska och utvecklar sin närmare syn på kostnadsfrågorna enligt följande.

Antalet ärenden per handläggare måste som kommittén anger bli lägre för att kompensera det svårare klientelet och den ökade intensiteten i övervakningsarbetet. Inte minst kommer förstärkta insatser för rekrytering och handledning av lekmanövervakare att krävas liksom under personundersökningstiden. Styrelsen anser sig kunna godta 30 ärenden per handläggare under förutsättning att styrelsens förslag i övrigt vinner gehör. Om övervakningsnämnderna avskaffas uppstår ytterligare resursbehov genom skyddskonsulentens förändrade roll. Därvid bör ärendantalet minskas till 25 för att frigöra även inspektören på flertalet distrikt från direkt klientarbete. Under alla förhållanden gör skyddskonsulentens utvidgade beslutsfunktioner en utvidgad delegation till inspektör nödvändig. På de allra största distrikten bör också övervägas att byta ut en tjänst som handläggande assistent mot ytterligare en inspektör för att vidga möjligheterna för att handläggargrupper skall få ansvariga behandlingsledare med vissa beslutsfunktioner. I detta sammanhang vill styrelsen understryka att en första förutsättning för att frivården skall kunna motsvara kraven på

effektivitet är en uppräknig av medel för vikarier och resor. En intensivare övervakning kan inte förenas med vakanser på tjänster eller bundenhet vid expeditionen. Redan idag är svårigheterna stora att fullgöra de åligganden som frivårdsförordning och andra regler innebär, inte minst genom de årliga nedskärningar som drabbat frivårdens anslag de två senaste åren. Ifråga om kostnader för lekmanövervakarnas insatser vill styrelsen peka på att en större andel lekmanövervakare medför ökade kostnader för övervakararvoden i förhållande till dagsläget. Om procenten lekmän höjs från exempelvis 70 till 80 betyder det att ersättning skall utgå i 1 500 fler ärenden. Övervakningskostnaderna påverkas också av det högre antal klienter som styrelsen räknar med, av antalet biträdande övervakare och av nivån på ersättningen till dessa. Förtroendemän och andra frivilliga medarbetare skall också ersättas. Styrelsen antar att förtroendemän kan användas för 5 000 blivande frivårdsklienter med i snitt 2 månader per ärende. — Ersättningen för övervakares särskilda insatser föreslås höjd till 30 kronor/tim. De verkställighetskostnader i övrigt som styrelsen räknar med bl. a. för att kombinera intensivövervakning med aktiverande innehåll gör en höjning av anslaget Behandlings- och stödåtgärder nödvändigt. Styrelsen har också beräknat medel för utbildning av personal och övervakare samt för registeromläggning och datakostnader på styrelsen.

TCO understryker vikten av att frivårds- och anstaltsorganisationerna med hänsyn till den ökning av arbetsuppgifterna som kommittéernas förslag innebär tilldelas erforderliga resurser. Även *SACO/SR* betonar detta behov.

6 Ikraftträdande

Kriminalvårdsstyrelsen anser att kommittéernas förslag till tidpunkt för genomförande av författningsändringar m.m. är orealistiskt. Styrelsen anför i denna del.

Även om en proposition skulle hinna behandlas av riksmötet före sommaruppehållet måste både frivårdsförordning och föreskrifter i anslutning till denna genomgå en genomgripande omarbetning. Anvisningar för övervakare och personundersökare skall skrivas om. För dessa uppgifter kan extra personal behöva anlitas om tidsmarginalen blir snäv. En omfattande utbildning av främst personalen men även övervakare och personundersökare skall hinnas med. Administrativa utvecklingsbyrån på kriminalvårdsstyrelsen har beräknat att det behövs minst 12 månader för att driftsätta datorsystemen för verkställighet i kriminalvård efter nödvändiga ändringar, inklusive förändringar i blanketter, rutiner och anvisningar. Med hänsyn till ovanstående är tidigast möjliga tidpunkt för genomförande av kommittéernas förslag 1983-07-01. Avslutningsvis vill styrelsen framhålla att förändrade regler och arbetsformer måste få en rejäl inkörningstid och därefter en möjlighet att tillämpas en längre tid i lugn och ro. Osäkerhet och oro kommer annars hela tiden att prägla behandlingsklimatet. Det är ingen risk att ett reformstopp kommer att innebära stagnation. Tvärtom utvecklas nya idéer och behandlingsalternativ bäst i en tid då rutiner fungerar och personalen är kunnig och tämligen trygg i sin roll.

Även övervakningsnämnden i Malmö anser den föreslagna tidpunkten för lagändringarnas genomförande orealistisk. Nämnden anför.

Det kommer att krävas ett omfattande förberedelsearbete såväl inom frivårdsorganisationen som inom domstolsväsendet. Föreskrifter behöver arbetas fram, liksom nya rutiner, varjämte tid kommer att krävas för frivårdspersonalen att sätta sig in i det nya påföljdssystemet. Den 1 januari 1984 framstår som ett mer realistiskt ikraftträdandedatum. Även om övervakningsnämnderna skulle bibehållas, torde det emellertid inte vara möjligt att låta de nya reglerna träda i kraft så tidigt som kommittén föreslår.

Övervakningsnämnden har inte att yttra sig över fängelsestraffkommitténs förslag men vill påpeka att, om de båda förslagen skall genomföras, detta bör ske samtidigt.

Även statskontoret har i sitt yttrande understrukt vikten av att tillräcklig tid ges för förberedelser för genomförandet av de båda kommittéernas förslag, som kommer att innebära ändringar i berörda ADB-system, andra rutinändringar, konstruktion av nya blanketter och anvisningar, utbildning m. m.

Bilaga 4

De remitterade lagförslagen

1 Förslag till

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken¹

dels att 28 kap. 6 a § skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 37 kap. 3 § skall betecknas 37 kap. 4 §.

dels att 26 kap. 6, 7, 9—16, 18, 19, 22 och 23 §§, 27 kap. 1 och 2 §§, 28 kap. 1—7 och 11 §§, 31 kap. 1 §, 34 kap. 5 och 6 §§, 37 kap. 1, 2, nya 4, 7, 8 och 10 §§ samt 38 kap. 1, 3, 9 och 12 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

dels att i balken skall införas tre nya paragrafer, 37 kap. 3 § samt 38 kap. 13 och 14 §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 KAP.

6 §²

Den som undergår fängelse på viss tid får villkorligt frigives sedan två tredjedelar av tiden eller, om det finns särskilda skäl, halva tiden har avtjänats. Frigivning får dock inte ske förrän verkställigheten har pågått minst två månader. Inte heller får villkorlig frigivning ske från fängelse som har ådömts enligt 28 kap. 3 § eller från ett förvandlingsstraff för böter.

Den som undergår fängelse på viss tid skall, om annat inte följer av andra stycket eller 7 §, villkorligt frigives sedan halva tiden har avtjänats. Frigivning får dock inte ske förrän verkställigheten har pågått minst två månader. Inte heller får villkorlig frigivning ske från fängelse som har ådömts enligt 28 kap. 3 § eller från ett förvandlingsstraff för böter.

Om den dömda begär det, kan frigivningen uppskjutas till senare tidpunkt än som följer av första stycket.

7 §³

Vid prövning av fråga 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 skulle komma att försättas efter frigivningen. Avtjänar den dömda fängelsestraff för särskilt allvarlig brottslighet som har riktat sig mot eller medfört fara

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 inte villkorligt frigives förrän två tredjedelar av den i domen bestämda strafftiden har avtjänats. Vid prövning av frågor om villkor-

¹ Senaste lydelse av 28 kap. 6 a § 1979: 680.

² Senaste lydelse 1982: 363.

³ Senaste lydelse 1981: 211.

Nuvarande lydelse

för liv eller hälsa, skall frågan om det finns påtaglig risk för att han efter frigivningen fortsätter brottslighet av samma slag ges större vikt vid prövningen än annars.

Föreslagen lydelse

lig frigivning i sådana fall skall förutom återfallsrisken beaktas verkningarna av fortsatt frihetsförlust för den dömda och förutsättningarna för hans anpassning i samhället med hänsyn till de förhållanden i vilka han skulle komma att försätas efter frigivningen.

Vad som föreskrivs i första stycket gäller även om domen avser också annan brottslighet än som avses där. Verkställs samtidigt ett annat fängelsestraff, skall, vid prövning av frågan om villkorlig frigivning från den sammanlagda strafftiden, 6 § tillämpas med avseende på det straffet.

9 §⁴

Fråga om villkorlig frigivning prövas av den övervakningsnämnd till vars verksamhetsområde anstalten hör.

Beträffande den som har dömts till fängelse i lägst två år prövar kriminalvårdsnämnden frågan om villkorlig frigivning från straffet eller, om annat straff samtidigt verkställs, från den sammanlagda strafftiden. I annat fall fastställs tidpunkten för villkorlig frigivning av kriminalvårdsstyrelsen eller tjänsteman som styrelsen bestämmer.

Beslut om villkorlig frigivning som inte har gått i verkställighet kan ändras, om den dömda begär att frigivningen skall uppskjutas eller det annars föranleds av ändrade förhållanden.

10 §⁵

I beslut om villkorlig frigivning skall fastställas en prøvotid av minst ett och högst tre år eller, om den tid som vid frigivningen återstår av straffet överstiger tre år, högst fem år.

För den som villkorligt frigives gäller en prøvotid av ett år. I beslut om villkorlig frigivning som meddelas av kriminalvårdsnämnden kan dock fastställas en längre prøvotid, högst tre år.

⁴ Senaste lydelse 1974: 205.

⁵ Senaste lydelse 1965: 620.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Under prövotiden skall den frigivne stå under övervakning.

Finnes vid frigivningen eller senare att övervakning ej är erforderlig, må beslutas att övervakning icke skall äga rum. Så länge prövotiden varar, må den frigivne, när skäl äro därtill, ställas under övervakning. Beslut som nu avses meddelas av övervakningsnämnd.

I anslutning till att villkorlig frigivning äger rum eller senare kan förordnas att den frigivne skall stå under övervakning, om det bedöms som påkallat. Sådant förordnande meddelas av skyddskonsulenten. Övervakningen skall utan något särskilt förordnande upphöra sedan ett år av prövotiden har förflutit, om annat inte följer av 18 §.

12 §⁶

Övervakningen handhaves av övervakningsnämnd. Övervakare förordnas av nämnden. Skyddskonsulent hos nämnden får dock förordna övervakare för tiden intill dess nämnden beslutat i frågan.

Har till övervakare förordnats annan än skyddskonsulent hos övervakningsnämnden, skall övervakningen stå under överinseende av sådan konsulent.

Övervakningen och kriminalvården i frihet i övrigt bedrivs under ledning av en skyddskonsulent i kriminalvårdsverket. Konsulenten förordnar också övervakare och kan vid behov förordna en eller flera personer att biträda vid övervakningen.

13 §

Den frigivne skall hålla övervakaren underrättad om sin bostad och arbetsanställning, på kallelse inställa sig hos honom och i övrigt enligt hans anvisningar upprätthålla förbindelse med honom.

Den frigivne skall, om han står under övervakning, hålla övervakaren underrättad om sin bostad, sin arbetsanställning och andra förhållanden av betydelse för övervakningen, på kallelse inställa sig hos övervakaren och i övrigt enligt hans anvisningar upprätthålla förbindelse med honom. I den mån skyddskonsulenten har bestämt det, gäller vad som nyss har sagts om övervakaren även konsulenten eller annan person.

14 §⁷

Den frigivne skall under prövotiden iakttaga skötsamhet, efter förmåga söka försörja sig samt i övrigt ställa sig till efterrättelse vad som åligger honom enligt denna balk eller enligt föreskrift eller anvisning som meddelats med stöd därav. Har han förpliktats ersätta genom brottet uppkommen skada, skall han göra vad i hans förmåga står att fullgöra denna skyldighet.

⁶ Senaste lydelse 1973: 918.

⁷ Senaste lydelse 1973: 918.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

När den frigivne står under övervakning, skall skyddskonsulenten genom tillsyn av den dömda och genom förmedling av stöd och hjälp verka för att denne inte återfaller i brott och för att hans anpassning i samhället även i övrigt främjas. Skyddskonsulenten skall för detta ändamål fortlöpande hålla sig underrättad om den frigivnes livsföring och om hans förhållanden i övrigt.

Den frigivne är skyldig att på kallelse inställa sig hos konsulenten.

15 §⁸

När det finnes skäl att antaga att den frigivne för sin anpassning i samhället behöver stöd av särskild föreskrift om vad han har att iakttaga under prøvotiden, må sådan föreskrift meddelas för viss tid eller tills vidare. Särskild föreskrift må avse

När det finns skäl att anta att den frigivne för sin anpassning i samhället behöver stöd av en särskild föreskrift om vad han har att iakttaga under prøvotiden, får en sådan föreskrift meddelas för viss tid eller tills vidare. Särskild föreskrift får avse

1. vistelseort eller bostad under viss tid, högst ett år åt gången,
2. utbildning eller arbetsanställning.
3. läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling i eller utom sjukhus eller annan dylik inrättning.

2. arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet eller utbildning.

Har den frigivne förpliktats ersätta genom brottet uppkommen skada, må meddelas föreskrifter rörande tid och sätt för skadeståndsskyldighetens fullgörande i den mån sådana föreskrifter ej med hänsyn till den frigivnes ekonomiska situation och övriga omständigheter kan antagas motverka hans anpassning i samhället.

Om den frigivne står under övervakning, får särskild föreskrift meddelas om vad som skall gälla för denna. I sådan föreskrift får anges på vilket sätt och i vilken omfattning den frigivne skall hålla kontakt med övervakaren eller skyddskonsulenten. Vidare får föreskrivas skyldighet för den frigivne att lämna underrättelse till övervakaren eller skyddskonsulenten om utevaro från arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning.

⁸ Senaste lydelse 1973: 918.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Föreskrift enligt 15 § meddelas av övervakningsnämnden.

Om den frigivnes utveckling och personliga förhållanden i övrigt för-
anleda därtill, må övervaknings-
nämnden ändra meddelad före-
skrift, så ock meddela ny föreskrift.

Föreskrift enligt 15 § meddelas av övervakningsnämnden. Skydds-
konsulenten får också meddela så-
dan föreskrift för tiden intill dess
nämnden har beslutat i frågan. Vi-
dare får kriminalvårdsnämnden
meddela sådan föreskrift i beslut
om villkorlig frigivning.

Om den frigivnes utveckling och
personliga förhållanden i övrigt för-
anleder det, får övervaknings-
nämnden ändra eller upphäva med-
delad föreskrift eller meddela ny fö-
reskrift.

18 §⁹

Iakttagar den frigivne icke vad
som åligger honom enligt denna
balk eller enligt föreskrift eller an-
visning som meddelats med stöd
därav, äger övervakningsnämnden,
utom att förordna om övervakning
eller meddela föreskrift enligt 15 §,
besluta att varning skall meddelas
den frigivne.

Iakttar den frigivne icke vad som
åligger honom enligt denna balk el-
ler enligt föreskrift eller anvisning
som meddelats med stöd därav, får
övervakningsnämnden, utom att
meddela föreskrift enligt 15 §,

1. besluta att varning skall med-
delas den frigivne,

2. besluta att den frigivne skall
stå under övervakning under viss
tid efter det att ett år av prøvotiden
har förflutit, dock längst till prøvo-
tidens utgång,

3. om den frigivne inte står un-
der övervakning, förordna om så-
dan för viss tid, dock längst till prø-
votidens utgång.

19 §¹⁰

Har villkorligt frigiven allvarligt
åsidosatt sina åligganden och kan
det antagas att han icke skall låta
sig rätta genom annan åtgärd som
övervakningsnämnden äger vid-
taga, må nämnden förklara den
villkorligt medgivna friheten eller
del därav förverkad.

Har den frigivne allvarligt åsido-
satt sina åligganden och kan det an-
tas att han inte kommer att låta rät-
ta sig genom någon annan åtgärd
som övervakningsnämnden kan
vidta, får nämnden förklara den
villkorligt medgivna friheten för-
verkad till en tid av högst en månad
varje gång.

⁹ Senaste lydelse 1973: 918.

¹⁰ Senaste lydelse 1979: 680.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §

Uppkommer fråga om att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad eller att vidtaga åtgärd som avses i 18 §, må övervakningsnämnden, såframt omständigheterna föranleda därtill, förordna att den frigivne skall på lämpligt sätt omhändertagas i avhållan på vidare förordnande.

Den som sålunda omhändertages må ej kvarhållas längre än en vecka. Om synnerliga skäl äro därtill, må dock genom nytt beslut förordnas att han skall kvarhållas ytterligare högst en vecka. Efter provotidens utgång må den omhändertagne ej kvarhållas.

Uppkommer fråga om att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad, att vidta åtgärd som avses i 18 § eller åtgärd för att den frigivne skall underkasta sig vård eller behandling eller har den frigivne undandragit sig övervakningen, får övervakningsnämnden, om omständigheterna föranleder till det, förordna att den frigivne skall på lämpligt sätt omhändertas i avvaktan på vidare förordnande. Ett sådant förordnande skall omprövas så ofta anledning till det föreligger.

Den som sålunda omhändertas får inte kvarhållas längre än en vecka. Om synnerliga skäl föreligger, får dock genom nytt beslut förordnas att han skall kvarhållas ytterligare högst en vecka. Efter provotidens utgång får den omhändertagne ej kvarhållas.

23 §¹¹

Förklaras villkorligt medgiven frihet helt eller delvis förverkad, skall med avseende å frågan om ny villkorlig frigivning vad som förverkats anses såsom nytt straff. Dömes icke den frigivne samtidigt till fängelse på viss tid, må dock villkorlig frigivning äga rum ändå att tid som i 6 § sägs icke gått till ända.

Förklaras villkorligt medgiven frihet helt eller delvis förverkad, skall med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning vad som förverkats anses såsom nytt straff.

27 KAP.

1 §

Villkorlig dom må meddelas för brott varå kan följa fängelse, om det med hänsyn främst till den tilltalades karaktär och personliga förhållanden i övrigt finnes grundad anledning antaga att övervakning eller annan mera ingripande åtgärd ej erfordras för att avhålla honom från vidare brottslighet.

Villkorlig dom får meddelas för ett brott, på vilket fängelse kan följa, om det inte med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden finns grundad anledning anta att han kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet.

¹¹ Senaste lydelse 1979: 680.

Nuvvarande lydelse

Villkorlig dom *må* ej meddelas, om på grund av brottets svårhet eller *eljest* hinder möter av hänsyn till allmän laglydnad. I fråga om brott av krigsman *må* villkorlig dom *ej* brukas, *med mindre det finnes* kunna ske utan fara för krigslydnaden och ordningen inom krigsmakten.

Föreslagen lydelse

Villkorlig dom *får* ej meddelas, om på grund av brottets svårhet eller *annars* hinder möter av hänsyn till allmän laglydnad. I fråga om brott av krigsman *får* villkorlig dom brukas *endast när det bedöms* kunna ske utan fara för krigslydnaden och ordningen inom försvarsmakten.

2 §

Om det för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad *finnes påkallat*, *må* jämte villkorlig dom dömas till dagsböter, högst *ett*hundra*tjugo*, vare sig böter *äro stadgade* för brottet eller ej.

Om det *behövs* för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, *får* jämte villkorlig dom dömas till dagsböter, högst *ett*hundra*åttio*, vare sig böter *har föreskrivits* för brottet eller ej.

28 KAP.

1 §¹²

Skyddstillsyn *må* ådömas för brott *varå kan följa fängelse*, såframt *det* provas *erforderligt att* den tilltalade ställs under övervakning och mera ingripande påföljd än skyddstillsyn *ej finnes påkallad*.

Skyddstillsyn *får* ådömas för ett brott *på vilket fängelse kan följa*, om det med hänsyn till den tilltalades tidigare brottslighet eller *annars* finns anledning *befära att han återfaller i brott och skyddstillsyn i betraktande av hans personliga förhållanden kan antas bidra till att han avhålls från detta*. Är mera ingripande påföljd påkallad, *får* skyddstillsyn *dock inte ådömas*.

Den som är under *aderton* år *må* ej dömas till skyddstillsyn, med mindre denna påföljd *finnes* lämpligare än vård inom socialtjänsten.

Den som är under *arton* år *får* ej dömas till skyddstillsyn, med mindre denna påföljd *är* lämpligare än vård inom socialtjänsten.

Är det lindrigaste straff som är *stadgat* för brottet fängelse i ett år eller däröver, *må* dömas till skyddstillsyn *allenast* om särskilda skäl *äro därtill*.

Är det lindrigaste straff som är *föreskrivet* för brottet fängelse i ett år eller däröver, *får* dömas till skyddstillsyn *endast* om *det finnes* särskilda skäl.

2 §

Om det för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad *finnes påkallat*, *må* jämte skyddstillsyn dömas till dagsböter, högst *ett*hundra*tjugo*, vare sig böter *äro stadgade* för brottet eller ej.

Om det *behövs* för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, *får* jämte skyddstillsyn dömas till dagsböter, högst *ett*hundra*åttio*, vare sig böter *har föreskrivits* för brottet eller ej.

¹² Senaste lydelse 1981: 29.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹³

Om det av hänsyn till allmän laglydnad prövas oundgängligen erforderligt att skyddstillsyn förenas med frihetsberövande, må jämte skyddstillsyn dömas till fängelse i lägst fjorton dagar och högst tre månader.

Om förhållandena påkallar det, får rätten förordna att domen på fängelse skall gå i verkställighet utan hinder av att den inte har vunnit laga kraft.

4 §¹⁴

Skyddstillsyn fortgår under en provotid av tre år.

Provotiden räknas från den dag rättens avgörande i vad angår påföljd för brottet genom nöjdförklaring eller eljest vinner laga kraft mot den dömden.

Skyddstillsyn fortgår under en provotid av tre år från den dag då påföljden börjar verkställas.

5 §¹⁵

Skyddstillsyn skall vara förenad med övervakning från provotidens början.

Finnes övervakning icke längre vara erforderlig, skall förordnas om dess upphörande. När skäl äro därtill, må den dömden ånyo ställas under övervakning.

Övervakning skall upphöra utan särskilt förordnande, när två år av provotiden har förflutit. Anses den dömden av särskilda skäl vara i behov av förlängd övervakning, må förordnas om övervakning för tiden därefter, dock längst till provotidens utgång.

Beslut enligt denna paragraf meddelas av övervakningsnämnd.

Skyddstillsyn skall vara förenad med övervakning från dagen för domen. Rätten får dock förordna att övervakningen skall anstå till dess domen har vunnit laga kraft mot den dömden. Om domen överklagas, kan högre rätt förordna att vidare verkställighet inte får äga rum.

Övervakningen skall upphöra utan något särskilt förordnande när ett år av provotiden har förflutit, om annat inte följer av 7 eller 9 §.

Har förordnande enligt första stycket tredje meningen meddelats och döms den tilltalade därefter till skyddstillsyn, skall den tid under vilken verkställighet ej ägt rum inte räknas in i provotiden eller den tid som anges i andra stycket.

¹³ Senaste lydelse 1981: 328.

¹⁴ Senaste lydelse 1979: 680.

¹⁵ Senaste lydelse 1973: 918.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Vad i 26 kap. 12–17 §§ stadgas skall äga motsvarande tillämpning beträffande den som dömts till skyddstillsyn. Övervakare må ock förordnas och föreskrift enligt 26 kap. 15 § meddelas av rätten vid ådömande av skyddstillsyn.

Vad som föreskrivs i 26 kap. 12–17 §§ skall tillämpas på motsvarande sätt beträffande den som har dömts till skyddstillsyn. Övervakare skall dock förordnas av rätten när den dömer till skyddstillsyn, om inte särskilda skäl talar mot det. Vidare får rätten vid ådömande av skyddstillsyn meddela föreskrifter enligt 26 kap. 15 § första och andra styckena.

7 §¹⁶

Iakttagar den dömde icke vad som åligger honom till följd av domen å skyddstillsyn, äger övervakningsnämnden, utom att förordna om övervakning eller meddela föreskrift enligt 26 kap. 15 § eller enligt 6 a § i detta kapitel, besluta att varning skall meddelas den dömde.

Iakttar den dömde inte vad som åligger honom till följd av domen på skyddstillsyn, får övervakningsnämnden, utom att meddela föreskrift enligt 26 kap. 15 §,

1. besluta att varning skall meddelas den dömde,

2. besluta att den dömde skall stå under övervakning under viss tid efter det att ett år av prøvotiden har förflutit, dock längst till prøvotidens utgång,

3. om övervakningen har upphört, förordna om sådan för viss tid, dock längst till prøvotidens utgång.

Åtgärd som avses i denna paragraf må ej av övervakningsnämnden beslutas efter prøvotidens utgång.

11 §¹⁷

Uppkommer fråga om att undanröja skyddstillsynen eller om åtgärd som avses i 7 §, må övervakningsnämnden eller domstol vid vilken föres talan enligt 8 §, såframt omständigheterna föranleda därtill, förordna att den dömde skall på lämpligt sätt omhändertagas i avbidan på vidare förordnande.

Uppkommer fråga om att undanröja skyddstillsynen, att vidta åtgärd som avses i 7 § eller åtgärd för att den dömde skall underkasta sig vård eller behandling eller har den dömde undandragit sig övervakningen, får övervakningsnämnden eller domstol vid vilken föres talan enligt 8 §, om omständigheterna föranleder till det, förordna att den dömde skall på lämpligt sätt omhändertas i avvaktan på vidare förordnande. Ett sådant förordnande

¹⁶ Senaste lydelse 1979: 680.

¹⁷ Senaste lydelse 1979: 680.

Nuvarande lydelse

Den som sålunda omhändertages *må ej* kvarhållas längre än en vecka. Om synnerliga skäl *äro därtill*, *må* dock genom nytt beslut förordnas att han skall kvarhållas ytterligare högst en vecka. Efter prövotidens utgång *må* den omhändertagne *ej* kvarhållas.

Föreslagen lydelse

skall omprövas så ofta anledning till det föreligger.

Den som sålunda omhändertas *får inte* kvarhållas längre än en vecka. Om *det finns* synnerliga skäl, *får* dock genom nytt beslut förordnas att han skall kvarhållas ytterligare högst en vecka. Efter prövotidens utgång *får* den omhändertagne *inte* kvarhållas.

31 KAP.

1 §¹⁸

Kan den som är under tjugo år och som begått brottslig gärning bli förordnad till vård med stöd av lagen (1980: 621) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller eljest enligt socialtjänstlagen (1980: 620), *må* rätten efter hörande av socialnämnd överlämna åt nämnden att föranstalta om erforderlig vård inom socialtjänsten.

Om det för den dömdes tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad *finnes påkallat*, *må* jämte överlämnande till vård inom socialtjänsten dömas till dagsböter, högst *ett*hundra*tjugo*, vare sig böter *är stadgade* för brottet eller ej.

Om det *behövs* för den dömdes tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, *får* jämte överlämnande till vård inom socialtjänsten dömas till dagsböter, högst *ett*hundra*åttio*, vare sig böter *har föreskrivits* för brottet eller ej.

34 KAP.

5 §¹⁹

Är den tidigare ådömda påföljden villkorlig dom, *må* förordnande enligt 1 § 1 meddelas allenast med avseende å brott som begåtts före prövotidens början.

Meddelas förordnande enligt 1 § 1, *må* rätten, om det *finnes påkallat* för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, även döma till dagsböter, högst *ett*hundra*tjugo*, vare sig böter *äro stadgade* för brottet eller ej.

Meddelas förordnande enligt 1 § 1, *får* rätten, om det *behövs* för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, även döma till dagsböter, högst *ett*hundra*åttio*, vare sig böter *har föreskrivits* för brottet eller ej.

Tillämpas 1 § 1 eller 2, *må* rätten besluta åtgärd som sägs i 27 kap. 6 § 1 eller 2 eller förlänga prövotiden till tre år, dock endast om fråga därom uppkommer i mål vari den dömda häktats eller erhållit del av åtal före prövotidens utgång.

¹⁸ Senaste lydelse 1981: 29.

¹⁹ Senaste lydelse 1975: 1395.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Undanröjande av villkorlig dom enligt 1 § 3 må ej ske, med mindre fråga därom uppkommer i mål vari den dömda häktats eller erhållit del av åtal inom ett år från provotidens utgång.

6 §²⁰

Är den tidigare ådömda påföljden skyddstillsyn, *må* rätten vid tillämpning av 1 § 1, om det *finnes påkallat* för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, även döma till dagsböter, högst *ett*hundredtjugo, vare sig böter *äro stadgade* för brottet eller ej. Är fängelse *stadgat* för det nya brottet och prövas frihetsberövande oundgängligen erforderligt av hänsyn till allmän laglydnad, *må* rätten i stället för att döma till böter döma till fängelse enligt 28 kap. 3 §.

Är den tidigare ådömda påföljden skyddstillsyn, *får* rätten vid tillämpning av 1 § 1, om det *behövs* för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, även döma till dagsböter, högst *ett*hundraåttio, vare sig böter *har föreskrivits* för brottet eller ej. Är fängelse *föreskrivet* för det nya brottet och prövas frihetsberövande oundgängligen erforderligt av hänsyn till allmän laglydnad, *får* rätten i stället för att döma till böter döma till fängelse enligt 28 kap. 3 §.

Tillämpas 1 § 1 eller 2, må rätten besluta åtgärd som avses i 28 kap. 9 § eller förlänga provotiden till högst fem år.

Dömes med tillämpning av 1 § 3 till fängelse, skall vid straffets bestämmande skälig hänsyn tagas till vad den dömda undergått till följd av domen å skyddstillsyn och till vad han avtjänat av fängelse som ådömts enligt första stycket eller 28 kap. 3 § ävensom till böter som ådömts enligt första stycket eller 28 kap. 2 §; och må fängelse ådömas på kortare tid än för brottet är stadgat.

Fängelse enligt första stycket må ej ådömas och beslut enligt andra stycket eller beslut om undanröjande av skyddstillsyn må ej meddelas, med mindre fråga därom uppkommer i mål vari den dömda häktats eller erhållit del av åtal före provotidens utgång.

37 KAP.

1 §²¹

Övervakningsnämnds verksamhetsområde skall omfatta en eller flera allmänna underrätters domkrets, om ej särskilda skäl föreligger till annan indelning. För handläggning av ärenden rörande personer som dömts till fängelse må tillsättas särskilda övervakningsnämnder. Övervakningsnämnds verksamhetsområde bestämmes av regeringen.

Övervakningsnämnd består av fem ledamöter, om ej regeringen

Regeringen bestämmer om landets indelning i verksamhetsområden för övervakningsnämnderna.

En övervakningsnämnd består av ordförande, vice ordförande och

²⁰ Senaste lydelse 1979: 680.

²¹ Senaste lydelse 1980: 211.

Nuvarande lydelse

förordnar att viss nämnd skall ha flera ledamöter. Nämnden är beslutför med ordförande och två ledamöter. I brådska fall och i ärenden av mindre vikt äger ordföranden ensam besluta å nämndens vägnar. Sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

Regeringen äger förordna att övervakningsnämnd skall arbeta å avdelningar. Om sådan avdelning skall i tillämpliga delar gälla vad om nämnd är stadgat.

2 §²²

Regeringen förordnar ordförande i övervakningsnämnd samt ersättare som vid förfall för ordföranden tjänstgör i hans ställe. Vid förfall för både ordföranden och hans ersättare förordnas tillfällig ersättare av den hovrätt, inom vars domkrets nämnden har sitt huvudsakliga verksamhetsområde. Ordföranden skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv; ersättaren skall vara lagfaren.

Övriga ledamöter och ersättare för dem utses av länsstyrelsen i det län, inom vilket nämnden har sitt huvudsakliga verksamhetsområde. De böra hava erfarenhet beträffande ungdomsvård eller arbetsförmedling eller eljest i allmänna värv.

Ledamot och annan än tillfällig ersättare utses för fem år. Avgår ledamot eller annan än tillfällig er-

Föreslagen lydelse

tre andra ledamöter, om inte regeringen förordnar att en viss nämnd skall ha flera ledamöter. Nämnden är beslutför med ordförande eller vice ordförande och två ledamöter. I brådska fall och i ärenden av mindre vikt får ordföranden ensam besluta på nämndens vägnar. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

Regeringen förordnar ordförande och vice ordförande i övervakningsnämnderna. Vid förfall för både ordföranden och vice ordföranden förordnas tillfällig ersättare av kriminalvårdsstyrelsen. Ordföranden, vice ordföranden och tillfällig ersättare skall vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

Övriga ledamöter och ersättare för dem utses genom val. Val förrättas av kommunfullmäktige, om övervakningsnämndens verksamhetsområde omfattar endast en kommun, och annars av landstinget. Om det inom nämndens verksamhetsområde även finns kommun som ej ingår i landstingskommun, förrättas valet av landstinget och kommunfullmäktige med den fördelning dem emellan som länsstyrelsen bestämmer efter befolkningstalen. Ingår del av län i övervakningsnämnds verksamhetsområde, fastställer länsstyrelsen antalet ledamöter och ersättare för varje sådan del.

Ledamot och annan än tillfällig ersättare utses för tre år. Avgår ledamot eller ersättare före tidens ut-

²² Senaste lydelse 1974: 565.

Nuvarande lydelse

sättare före tidens utgång, utses ny ledamot eller ersättare för återstående tid. Tillfällig ersättare förordnas för högst sex månader.

Föreslagen lydelse

gång, utses ny ledamot eller ersättare för återstående tid. Tillfällig ersättare förordnas för högst sex månader.

Landstingets och kommunfullmäktiges val av ledamöter eller ersättare skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter i landstinget eller kommunfullmäktige som motsvarar den kvot, vilken erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m. Om ersättarna inte väljs proportionellt, skall vid valet även den ordning bestämmas, i vilken de skall kallas till tjänstgöring.

Då ledamot eller ersättare skall utses skall övervakningsnämnden göra anmälan därom till den som skall utse honom.

3 §

Valbar till ledamot eller ersättare i övervakningsnämnd är myndig svensk medborgare, som är kyrkobokförd inom nämndens verksamhetsområde och som ej fyllt eller under mandatperioden fyller sjuttio år. Lagfaren domare, åklagare, polisman, kriminalvårdstjänsteman eller advokat eller den som eljest har till yrke att föra andras talan inför rätta får ej väljas till ledamot eller ersättare. Övervakningsnämnden prövar självmant den valdes behörighet.

3 §²³

För prövning, enligt vad nedan stadgas, av ärenden angående vill-

4 §²⁴

För prövning av ärenden om villkorlig frigivning enligt 26 kap. 9 §

²³ Senaste lydelse 1974: 565.

²⁴ Förutvarande 4 § upphävd genom 1981: 211.

Nuvarande lydelse

korlig frigivning skall finnas en särskild nämnd, kriminalvårdsnämnden. Denna skall bestå av en ledamot som är eller varit innehavare av domarämbete och som skall vara ordförande i nämnden samt ytterligare fyra ledamöter. Ersättare utses till det antal regeringen bestämmer. Regeringen utser ordförande, övriga ledamöter och ersättare. Vid förfall för ordföranden tjänstgör i hans ställe av regeringen därtill utsedd ledamot eller ersättare som kunnat förordnas till ordförande.

Ordförande, övriga ledamöter och ersättare utses för fem år. Avgår ledamöter eller ersättare före tidens utgång, utses ny ledamot eller ersättare för återstående tid.

Föreslagen lydelse

första stycket första meningen och 7 § detta kapitel samt andra ärenden som anges i lag eller annan författning skall finnas en särskild nämnd, kriminalvårdsnämnden. Denna skall bestå av en ledamot som är eller varit innehavare av domarämbete och som skall vara ordförande i nämnden samt ytterligare fyra ledamöter. Ersättare utses till det antal regeringen bestämmer. Regeringen utser ordförande, övriga ledamöter och ersättare. Vid förfall för ordföranden tjänstgör i hans ställe *en* av regeringen därtill utsedd ledamot eller *en* ersättare som kunnat förordnas till ordförande.

7 §²⁵

Den som dömts till fängelse *äger hos kriminalvårdsnämnden påkalla* prövning av övervakningsnämnds beslut i ärende om villkorlig frigivning.

Åtnöjes villkorligt frigiven *icke med övervakningsnämnds beslut angående övervakning enligt 26 kap. 11 §, förordnande av övervakare enligt 26 kap. 12 §, föreskrift enligt 26 kap. 15 § eller åtgärd enligt 26 kap. 18, 19 eller 22 §, äger han hos kriminalvårdsnämnden påkalla* prövning av beslutet.

Den som *har* dömts till fängelse får begära prövning av en skyddskonsulents beslut enligt 26 kap. 11 §, 12 § *andra meningen* eller 13 § *andra meningen* hos den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde skyddskonsulenten är verksam. Nämnden får också självant ta upp ett sådant beslut till omprövning och i övrigt fatta beslut i ett ärende, vars avgörande enligt någon av de bestämmelser som har angetts nu ankommer på skyddskonsulenten. Konsulenten kan hänskjuta ett sådant ärende till nämnden för avgörande.

Om den som *har* dömts till fängelse inte är nöjd med ett beslut av en övervakningsnämnd enligt 26 kap. 15, 18, 19 eller 22 §, får han hos kriminalvårdsnämnden begära prövning av beslutet.

²⁵ Senaste lydelse 1973:918.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §²⁶

Bestämmelserna i 7 § första stycket tillämpas på motsvarande sätt beträffande den som har dömts till skyddstillsyn.

Den som dömts till skyddstillsyn må genom besvär hos hovrätt föra talan mot övervakningsnämnds beslut *angående övervakning enligt 28 kap. 5 §, förordnande av övervakare enligt 28 kap. 6 §, föreskrift enligt 28 kap. 6 a §, åtgärd enligt 28 kap. 7 eller 11 § eller föreskrift som avses i 26 kap. 15 §.* Besvärstiden räknas från den dag då han erhöll del av beslutet.

Den som *har* dömts till skyddstillsyn får genom besvär hos hovrätt föra talan mot övervakningsnämnds beslut *i frågor som avses i 26 kap. 15 § eller 28 kap. 7 eller 11 §.* Besvärstiden räknas från den dag då han erhöll del av beslutet.

10 §²⁷

Övervakningsnämnds beslut som avses i 7 och 8 §§ länder omedelbart till efterrättelse, såvida ej annorlunda förordnas.

Skyddskonsulents och övervakningsnämnds beslut som avses i 7 och 8 §§ länder omedelbart till efterrättelse, såvida ej annorlunda förordnas.

38 KAP.

1 §²⁸

Den som *å dömts* villkorlig dom eller skyddstillsyn äger före fullföljdstiden utgåva förklaring, att han är nöjd med domen i vad gäller den ådömda påföljden. Sådan förklaring skall avse *jämväl* böter, som ådömts med stöd av 27 kap. 2 § eller 28 kap. 2 §. Förklaringen *avgives* i den ordning regeringen föreskriver.

Den som *har dömts till* villkorlig dom får före fullföljdstidens utgång *avge* förklaring, att han är nöjd med domen i vad gäller den ådömda påföljden. Sådan förklaring skall avse även böter, som ådömts med stöd av 27 kap. 2 §. Förklaringen *avges* i den ordning regeringen föreskriver.

Förklaring, som avgivits i föreskriven ordning, må icke återtagas. Har den dömde fullföljt talan mot domen, skall hans talan i vad angår påföljd för brottet anses återkallad genom förklaringen.

Angående nöjdförklaring i fråga om dom på fängelse är särskilt stadgat.

3 §²⁹

Fråga om åtgärd enligt 27 kap. 5 § andra stycket eller 6 § upptages av den rätt som först avgjort det mål vari meddelats villkorlig dom.

Talan enligt 28 kap. 8 § *väckes* vid *allmän underrätt*, inom vars

Talan enligt 28 kap. 8 § *väcks* vid *tingsrätt*, inom vars område den

²⁶ Senaste lydelse 1979: 680.

²⁷ Senaste lydelse 1981: 211.

²⁸ Senaste lydelse 1981: 211.

²⁹ Senaste lydelse 1981: 211.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

område den övervakningsnämnd som handhar övervakningen över den dömde är verksam.

övervakningsnämnd som har gjort framställning i ärendet är verksam.

Mål som avses i denna paragraf må ock upptagas av domstol, där brottmål mot den dömde är anhängigt, eller av rätten i den ort, där den dömde mera varaktigt uppehåller sig, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

9 §³⁰

Rättens beslut om åtgärd enligt 27 kap. 5 § andra stycket, 28 kap. 11 § eller 34 kap. 10 § andra stycket eller 18 § länder omedelbart till efterrättelse om ej annorlunda förordnas. Detsamma gäller avgöranden enligt 27 kap. 6 §, 28 kap. 9 § eller 34 kap. 4, 5 eller 6 § angående föreskrifter eller prövotid.

Rättens beslut om åtgärd enligt 27 kap. 5 § andra stycket, 28 kap. 11 § eller 34 kap. 10 § andra stycket eller 18 § länder omedelbart till efterrättelse om ej annorlunda förordnas. Detsamma gäller avgöranden enligt 27 kap. 6 §, 28 kap. 9 § eller 34 kap. 4, 5 eller 6 § angående föreskrifter, övervakning eller prövotid.

12 §³¹

Det åligger polismyndighet att lämna domstol, övervakningsnämnd och kriminalvårdsnämnden handräckning för den dömdes inställande i mål eller ärende enligt denna balk eller för hans omhändertagande jämlikt 26 kap. 22 § eller 28 kap. 11 §.

Det åligger polismyndighet att lämna domstol, övervakningsnämnd, kriminalvårdsnämnden och skyddskonsulent handräckning för den dömdes inställande i mål eller ärende enligt denna balk eller för hans omhändertagande enligt 26 kap. 22 § eller 28 kap. 11 §.

13 §³²

Kriminalvårdsstyrelsen eller, efter styrelsens bemyndigande, chefen för kriminalvårdsregionen, kan ändra vad en tjänsteman inom kriminalvårdsverket har beslutat enligt denna balk. Styrelsens beslut i en sådan fråga kan inte överklagas.

Första stycket gäller inte beslut som avses i 26 kap. 11 §, 12 § andra meningen, 13 § andra meningen eller 16 § första stycket andra meningen.

³⁰ Senaste lydelse 1981: 211.

³¹ Senaste lydelse 1981: 211.

³² Förutvarande 13 § upphävd genom 1974: 565.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

14 §

Regeringen kan föreskriva att en skyddskonsulent får överlåta åt en annan tjänsteman att fullgöra uppgifter som enligt denna balk åvilar konsulenten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.
2. Prövotid som har fastställts enligt 26 kap. 10 § i dess äldre lydelse gäller fortfarande.
3. Bestämmelserna i 26 kap. 11 § och 28 kap. 5 § andra stycket i deras nya lydelse tillämpas även i fråga om den som står under övervakning vid ikraftträdandet.
4. Bestämmelsen i 26 kap. 23 § i dess äldre lydelse gäller fortfarande i fråga om fall då villkorligt medgiven frihet före ikraftträdandet har förklarats förverkad utan att fängelse på viss tid samtidigt ådömts.
5. Bestämmelserna i 37 kap. 1–3 §§ i deras nya lydelse tillämpas först vid förordnande och val av ledamöter och ersättare i övervakningsnämnder för tid efter utgången av år 1983, då tjänstgöringsperioden för de enligt äldre bestämmelser utsedda ledamöterna och ersättarna i nämnderna upphör. Tjänstgöringsperioden för de ledamöter och ersättare som sålunda utses upphör vid utgången av år 1985.

2 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken**

Härigenom föreskrivs att 15 och 16 §§ lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken¹ skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1983.

3 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1974: 202) om beräkning av strafftid m. m.**

Härigenom föreskrivs att 20 § lagen (1974: 202) om beräkning av strafftid m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*20 §¹

För den som har börjat undergå fängelse på viss tid skall kriminalvårdsstyrelsen så snart det kan ske fastställa dagen för strafftidens slut. Överstiger strafftiden två månader,

För den som har börjat undergå fängelse på viss tid skall kriminalvårdsstyrelsen så snart det kan ske fastställa dagen för strafftidens slut. Överstiger strafftiden två månader,

¹ Senaste lydelse av 16 § 1965: 621.

¹ Senaste lydelse 1982: 364.

Nuvarande lydelse

skall styrelsen även ange den eller de dagar, som är av betydelse för tillämpning av brottsbalkens bestämmelser om villkorlig frigivning samt den strafftid som då återstår.

Föreslagen lydelse

skall styrelsen därvid även fastställa tidpunkten för villkorlig frigivning och för prövotidens utgång eller, om det är fråga om ett sådant fall som avses i 26 kap. 9 § första stycket första meningen brottsbalken, ange den eller de dagar, som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om sådan frigivning samt den strafftid som då återstår.

Kriminalvårdsstyrelsen får överlåta åt tjänstemän inom kriminalvården att meddela beslut enligt första stycket.

När omständigheterna ger anledning till det, får kriminalvårdsstyrelsen eller, enligt styrelsens bestämmande, tjänstemän inom kriminalvården ändra ett beslut enligt första stycket.

Kriminalvårdsstyrelsen kan ändra vad en tjänsteman inom kriminalvården har beslutat med stöd av andra eller tredje stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983 men får tillämpas även dessförinnan i den mån det behövs för tillämpningen av 26 kap. 6 och 9 §§ brottsbalken i den lydelse paragraferna erhåller genom lagen (1983: 000) om ändring i brottsbalken.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt

Härigenom föreskrivs att 33 och 54 §§ lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Till förberedande av frigivning kan intagen beviljas permission under viss längre tid (frigivningspermission).

Den som undergår fängelse på sådan tid att villkorlig frigivning icke kan komma i fråga får beviljas frigivningspermission endast om

Föreslagen lydelse

33 §¹

Till förberedande av frigivning kan en intagen som avses i 26 kap. 7 § brottsbalken beviljas permission under viss längre tid (frigivningspermission). Sådan permission får inte beviljas för tid före den dag då två tredjedelar av straffet har avtjänats.

¹ Senaste lydelse 1981: 213.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

synnerliga skäl föreligger. Annan som undergår fängelse får ej beviljas frigivningspermission före den dag då villkorlig frigivning tidigast kan ske.

För frigivningspermission får ställas de villkor som kan anses erforderliga beträffande vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat.

54 §²

I frågor som avses i 33 och 34 §§ beslutar den övervakningsnämnd till vars verksamhetsområde anstalten hör. Kriminalvårdsnämnden beslutar dock i dessa frågor beträffande intagen som omfattas av förordnande enligt 16 § lagen (1964:163) om införande av brottshalken.

Frågor som avses i 33 § prövas av kriminalvårdsnämnden. Dessamma gäller frågor som avses i 34 §, om den intagne har dömts till fängelse i lägst två år. Övriga frågor enligt 34 § prövas av den övervakningsnämnd till vars verksamhetsområde anstalten hör.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

5 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1963: 197) om allmänt kriminalregister

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1963: 197) om allmänt kriminalregister skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*4 §¹

Registret skall innehålla anteckning om verkställighetens början beträffande den som dömts till fängelse och frigivning från sådant straff, med angivande vid villkorlig frigivning av prøvotiden och den återstående strafftiden.

Registret skall innehålla anteckning om

1. verkställighetens början beträffande den som dömts till fängelse och frigivning från sådant straff, med angivande vid villkorlig frigivning av prøvotiden och den återstående strafftiden; samt

2. förordnande om anstånd med övervakning eller om att vidare verkställighet ej får äga rum beträffande den som har dömts till skyddstillsyn.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

² Senaste lydelse 1981: 213.

¹ Senaste lydelse 1981: 215.

Innehåll

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	3
1 Lag om ändring i brottsbalken	3
2 Lag om ändring i lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken ..	19
3 Lag om ändring i lagen (1974: 202) om beräkning av strafftid m. m.	20
4 Lag om ändring i lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt	21
5 Lag om ändring i lagen (1963: 197) om allmänt kriminalregister ...	22
6 Lag om ändring i lagen (1963: 193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m. m.	22
7 Lag om ändring i passlagen (1978: 302)	24
8 Lag om ändring i lagen (1978: 801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet	24
9 Lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100)	26
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde 1982-11-11	27
1 Inledning	27
2 Allmän motivering	28
2.1 Allmänna utgångspunkter	28
2.2 Villkorlig frigivning	32
2.2.1 Allmänna synpunkter	32
2.2.2 Villkorlig frigivning eller inte?	36
2.2.3 Obligatorisk eller fakultativ villkorlig frigivning?	38
2.2.4 Vilken eller vilka kvotdelar bör gälla för den villkorliga frigivningen?	40
2.2.5 Särreglering för grova brott?	44
2.2.6 Förskjutning av frigivningstidpunkten i vissa fall	48
2.3 Kriminalvård i frihet	52
2.3.1 Frivårdens uppgifter	52
2.3.2 Villkorligt fängelse	57
2.3.3 Villkorlig dom	62
2.3.4 Skyddstillsyn	73
2.3.4.1 Allmänt	73
2.3.4.2 Tillsynen av den dömda	75
2.3.4.3 S. k. kombinationsdomar	79
2.3.4.4 Påföljdstid	80
2.3.4.5 Kontaktfrekvens	82
2.3.4.6 Intensivövervakning	84
2.3.4.7 Allmänna skötsamhetskrav	86
2.3.4.8 Särskilda föreskrifter	87
2.3.4.9 Åtgärder vid misskötsamhet	92
2.3.4.10 Omedelbar verkställighet	97
2.3.4.11 Reaktionen vid återfall	101
2.3.5 Kriminalvård i frihet efter villkorlig frigivning	103
2.4 Nämnder och lekmanamedverkan inom kriminalvården	108
2.4.1 Övervakningsnämnderna	108
2.4.2 Kriminalvårdsnämnden	115
2.4.3 Nämndernas verksamhetsområden och sammansättning samt huvudmannaskap. Frågan om medborgerligt infly- tande	117
2.4.4. Behövs ytterligare lekmannaorgan?	120

2.5	Ikraftträdande m. m.	122
3	Upprättade lagförslag	122
4	Specialmotivering	122
4.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	122
4.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken	140
4.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974: 202) om beräkning av strafftid m. m.	141
4.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt	141
4.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1963: 197) om allmänt kriminalregister	141
5	Hemställan	142
6	Beslut	142
	Utdrag ur lagrådets protokoll 1982-12-17	143
	Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde 1983-01-20	151
<i>Bilaga 1</i>	Sammanfattning av betänkandet (SOU 1981: 92) Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmanamedverkan inom kriminalvården	159
<i>Bilaga 2</i>	Sammanfattning av betänkandet (SOU 1981: 90) Frivårds-påföljder	164
<i>Bilaga 3</i>	Sammanställning av remissyttranden över betänkandena (SOU 1981: 92) Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmanamedverkan inom kriminalvården och (SOU 1981: 90) Frivårdspåföljder	174
1	Allmänt	174
2	Villkorlig frigivning	180
2.1	Allmänna synpunkter	180
2.2	Villkorlig frigivning eller inte?	181
2.3	Obligatorisk eller fakultativ villkorlig frigivning?	183
2.4	Vilken eller vilka kvotdelar bör gälla för den villkorliga frigivningen?	185
2.5	Särreglering för grova brott?	188
2.6	Förskjutning av frigivningstidpunkten i vissa fall	193
3	Kriminalvård i frihet	196
3.1	Frivårdens uppgifter	196
3.2	Skyddstillsyn	199
3.2.1	Allmänt	199
3.2.2	Tillsynen av den dömda	202
3.2.3	S. k. kombinationsdomar	204
3.2.4	Påföljdstid	205
3.2.5	Kontaktfrekvens	207
3.2.6	Intensivövervakning	208
3.2.7	Allmänna skötsamhetskrav	210
3.2.8	Särskilda föreskrifter	210
3.2.9	Åtgärder vid misskötsamhet	211
3.2.10	Omedelbar verkställighet	213
3.2.11	Reaktionen vid återfall	213

3.3 Villkorlig dom	214
3.3.1 Allmänt	214
3.3.2 Tillämpningsområdet	215
3.3.3 Verkställighetsinnehållet	216
3.3.4 Bötesmaximum vid s. k. kombinationsdom	217
3.3.5 Påföljdens benämning	219
3.3.6 Övrigt	220
3.4 Villkorligt fängelse	220
3.4.1 Allmänt	220
3.4.2 Förhållandet till andra påföljder	223
3.4.3 Vissa frågor rörande verkställighetsinnehållet	226
3.4.4 Vissa frågor rörande tillämpningsområdet	227
3.5 Kriminalvård i frihet efter villkorlig frigivning	228
4 Nämnder och lekmanamedverkan inom kriminalvården	231
4.1 Övervakningsnämnderna	231
4.2 Kriminalvårdsnämnden	237
4.3 Nya lekmananämnder	237
4.4 Särskilda förslag vid remissbehandlingen	238
5 Kostnader och rationaliseringsvinster	240
5.1 Fängelsestraffkommitténs förslag	240
5.2 Frivårdskommitténs förslag	242
6 Ikraftträdande	244
<i>Bilaga 4 De remitterade lagförslagen</i>	<i>246</i>

