

Nr 263.

Av herr **Wagnsson**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om villkorlig frigivning m. m.

I den nu föreliggande propositionen (nr 252) med förslag till ny lag om villkorlig frigivning föreslås införandet av obligatorisk villkorlig frigivning efter fem sjättedelar av strafftiden av dem som undergå tidsbestämt straff på minst sex månader samtidigt som den nuvarande fakultativa villkorliga frigivningen efter avtjänande av två tredjedelar av strafftiden, dock minst ett år, bibehålles för mera godartade fall. Såväl vid obligatorisk som fakultativ villkorlig frigivning skall tillsyn i regel anordnas under viss prøvotid, varjämte vissa särskilda föreskrifter må meddelas för den frigivne.

Ändamålet med villkorlig frigivning är att genom tillsyn och andra brottsförebyggande åtgärder söka skapa en effektiv eftervård, som tryggar de frigivnas inpassning i samhällslivet; i vissa lindriga fall anses det återstående straffhotet utgöra en tillräcklig sporre för den frigivne, så att tillsyn icke behöver anordnas. Genom den obligatoriska villkorliga frigivningen vill man åvägabringa denna eftervård som ett normalt led i straffverkställigheten, medan den fakultativa villkorliga frigivningen i högre grad har karaktären av belönande straffavkortning. Enligt det nu föreliggande förslaget kommer obligatorisk villkorlig frigivning att vinna tillämpning beträffande samtliga fångar med en strafftid från och med sex till och med omkring femton månader; vid längre strafftider löpa den fakultativa och den obligatoriska villkorliga frigivningen parallellt, så att den senare blott skall tillämpas i fråga om dem som icke kunnat beviljas fakultativ villkorlig frigivning efter två tredjedelar av strafftiden.

Mot systemet med obligatorisk villkorlig frigivning ha riktats många invändningar, för vilka här icke närmare skall redogöras. Nämnas må dock, att enligt mångas åsikt ett utbyte av en viss — ofta ringa — straffåterstod mot långvarig tillsyn och annan eftervård icke bör äga rum mot den dömdes vilja, enär han då bringas i harnesk mot de eftervårdande myndigheterna, varigenom utsikterna för hans tillrättaförande försämras. I vart fall synes det uppenbart, att den fakultativa villkorliga frigivningen, som tar sikte på den dömdes frivilliga medverkan, är betydligt mera utsiktsrik än den obligatoriska. Det framstår därför som ett önskemål, att den fakultativa villkorliga frigivningen, när den med hänsyn till den dömdes strafftid kan ifrågakomma, tillämpas i största möjliga utsträckning, så att den obligatoriska villkorliga frigivningen endast tillgripes som en nödfallsutväg. I

denna riktning har också utvecklingen gått i det land, Finland, som varit föregångslandet beträffande obligatorisk villkorlig frigivning.

I förevarande lagförslag uppställas som förutsättningar för fakultativ villkorlig frigivning, att det med fog kan antagas, att den dömdes efter frigivningen skall förhålla sig väl samt att hänsyn till den allmänna laglydnaden ej påkallar, att straffet fortsättes. Vid bedömning av frågan, huruvida dessa förutsättningar föreligga, skola en rad uppräknade omständigheter beaktas, bl.a. brottets beskaffenhet samt den dömdes tidigare vandel och uppförande under fängelsetiden. Uppenbarligen bör frågan om fakultativ villkorlig frigivning bedömas med hänsyn till utsikterna för den dömdes framtida välförhållande, varvid även brottets beskaffenhet och omständigheterna vid detsamma kunna inverka på prognosen. Däremot torde lagrummets hänvisning till den allmänna laglydnadens krav kunna befaras medföra en restriktiv och ojämn tillämpning av institutet. Någon allmänpreventiv betydelse att räkna med torde föreskriften icke ha, då allmänheten, även om den undantagsvis får kännedom om huru lång strafftid som avtjänas, näppeligen torde taga intryck av det förhållandet att en sjättedel mer eller mindre av straffet avkortas. För den dömdes själv måste det alltid framstå som svårbegripligt, att brottets svårhet, som redan beaktats av domstolen vid straffmätningen, ånyo skall läggas honom till last på verkställighetsstadiet. Med hänsyn till vad ovan anförts om angelägenheten av att fakultativ villkorlig frigivning tillämpas i vidgad utsträckning, torde alltså föreskriften att hänsyn skall tagas till den allmänna laglydnaden böra utgå ur lagtexten.

Beträffande beslut om villkorlig frigivning och i samband därmed stående frågor innebär propositionen följande kompetensfördelning mellan skilda myndigheter. Om obligatorisk villkorlig frigivning förordnar fångvårdsanstaltens styresman, medan frågan om fakultativ villkorlig frigivning liksom enligt gällande lag prövas av Konungen. I beslutet om villkorlig frigivning fastställs en prøvotid motsvarande återstoden av strafftiden, dock minst ett år. Den frigivne skall under prøvotiden stå under tillsyn. Fångvårdsstyrelsen eller, vid fakultativ villkorlig frigivning, Konungen äger dock medgiva, att tillsyn icke anordnas. När den frigivne ställes under tillsyn, skall statens skyddskonsulent i det distrikt, där han efter frigivningen skall vistas, efter samråd med fångvårdsanstaltens styresman utse tillsynsman för den frigivne. I samband med villkorlig frigivning må, i den mån det finnes påkallat, den frigivne åläggas att ställa sig till efterrättelse särskilda bestämmelser beträffande hans vistelseort, bostad, arbetsanställning, utbildning eller användande av fritid, så ock att avhålla sig från bruk av rusdrycker ävensom att underkasta sig inskränkning i förfogandet över arbetsförtjänst och andra tillgångar. Dessa särskilda föreskrifter, vilka nära ansluta sig till dem som domstol må meddela för villkorligt dömd, skola vid fakultativ villkorlig frigivning beslutas av Konungen och

vid obligatorisk villkorlig frigivning av skyddskonsulenten efter samråd med styresmannen. Sålunda meddelade föreskrifter kunna av konsulenten ändras eller upphävas. Fångvårdsstyrelsen äger ändra vad skyddskonsulent beslutat. Åsidosätter den frigivne sina skyldigheter, må fångvårdsstyrelsen på framställning av allmän åklagare, tillsynsman eller skyddskonsulent efter omständigheterna förordna om tillsyn, meddela någon eller några av de förut nämnda särskilda föreskrifterna eller tilldela den frigivne varning. Finner fångvårdsstyrelsen strängare åtgärd böra vidtagas, skall styrelsen hänskjuta ärendet till länsstyrelsen i det län där den frigivne vistas; länsstyrelsen äger då förordna om prøvotidens förlängning med högst ett år eller förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad. När fråga om förverkande uppkommer, äger länsstyrelsen besluta, att den frigivne skall häktas i avbidan på vidare förordnande. Länsstyrelsens beslut om förlängning av prøvotid eller förverkande av villkorlig frigivning må överklagas hos Konungen. Lagförslaget upptager slutligen särskilda regler om förverkande i samband med den frigivnes lagförande vid domstol för annat brott.

Den sålunda verkställda kompetensfördelningen mellan olika myndigheter skiljer sig i viktiga hänseenden från vad som föreslagits i det sakkunnigbetänkande (SOU 1938: 25), som ligger till grund för propositionen. I betänkandet föreslogs sålunda, att tillsynsman skulle förordnas av fångvårdsanstaltens styresman, vilken vid obligatorisk villkorlig frigivning, när så funnes påkallat, jämväl skulle meddela den frigivne de ovannämnda särskilda föreskrifterna; i dessa frågor skulle styresmannen, enligt bestämmelser som tänktes utfärdade i administrativ ordning, samråda med anstaltsnämnden, där sådan funnes, och med skyddskonsulenten i det distrikt, där den frigivne skulle vistas. Skyddskonsulenten skulle äga att utse ny tillsynsman och att ändra eller upphäva meddelade föreskrifter, så ock att meddela nya föreskrifter. Slutligen skulle det tillkomma fångvårdsstyrelsen, förutom att tilldela den frigivne varning, att förordna om förlängning av prøvotiden och om förverkande av villkorligt medgiven frihet. När fråga om förverkande förelåg, skulle fångvårdsstyrelsen äga att besluta om den frigivnes tagande i förvar i avbidan på vidare förordnande. Vid handläggning av de viktigaste av nämnda ärenden skulle fångvårdsstyrelsen bestå av överdirektören, byrådirektören på styrelsens sociala avdelning samt två av Kungl. Maj:t förordnade sakkunniga för tillämpning av lagen om villkorlig frigivning. Beträffande dessa sakkunnigas kompetens föreslogs intet stadgande; eventuellt tänktes fångvårdsfullmäktige skola förordnas till sakkunniga.

Vid övervägande av huru beslutanderätten i frågor som röra de villkorligt frigivna bör fördelas, anknyter sig det största intresset till spørsmålet, vilken myndighet som, när den frigivne brister i sina åligganden, skall besluta om de mera ingripande påföljderna förlängning av tillsynstiden och,

framför allt, förverkande av den villkorligt medgivna friheten. Det rör sig här om frihetsberövanden, som äro likartade med ådömande av straff men som i brottspreventionens intresse måste beslutas utan att den frigivne förövat nytt brott. Vad det gäller är att finna ett organ som förenar domstolens juridiska kompetens och oväld med en kriminalpolitisk sakkunskap och erfarenhet av eftervårdsproblem som icke återfinnes hos domstolarna. Det är vidare i samhällsskyddets och djupare sett även i den frigivnes intresse, att nödiga beslut fattas utan onödig omgång. Den i propositionen valda utvägen, som i realiteten innebär att fångvårdsstyrelsen skall taga ställning till frågan om förverkande bör beslutas och i så fall överlämna ärendet till länsstyrelsen, synes icke böra godtagas. Detta system torde medföra, att ingendera myndigheten känner sig direkt ansvarig för det fattade beslutet; fångvårdsstyrelsen meddelar ej detta formellt sett, och länsstyrelsen stöder sig på fångvårdsstyrelsens mening. Ingendera myndigheten är fullt ägnad att ensam fatta beslut om förverkande. Fångvårdsstyrelsen besitter den kriminalpolitiska sakkunskapen, men att förlägga beslutanderätten om frihetsberövande till styrelsen skulle strida mot den viktiga rättsprincipen, att en fångvårdsmyndighet ej själv bör bestämma, när fångvård skall äga rum. Länsstyrelsen åter torde i regel varken besitta kriminalpolitisk sakkunskap eller erbjuda samma garantier som domstol vid ett rättsligt bedömande av förutsättningarna för frihetsberövande. Som i ovannämnda sakkunnigbetänkande framhållits, har gällande lags ståndpunkt i fråga om länsstyrelsens beslutanderätt föranletts av ett uttalande av högsta domstolen, att tillsynen över de villkorligt frigivna ägde karaktären av polisuppsikt och nära sammanhänge med andra polismyndigheterna tillkommande åligganden. Ingen torde nu vilja göra gällande, att eftervården bör anordnas polismässigt. När antalet frågor om förverkande efter den obligatoriska villkorliga frigivningens tillkomst kommer att mångdubblas, borde det därför vara uteslutet att bibehålla länsstyrelsen som beslutande myndighet. Häremot talar också, att en sådan ordning skulle väsentligt öka länsstyrelsernas redan nu tyngande arbetsbörda. Vidare må anföras, att inkopplandet av såväl fångvårdsstyrelsen som länsstyrelsen är ägnat att vålla onödig och skadlig tidsutdräkt. Slutligen kan den tänkta proceduren vålla olägenheter, därest länsstyrelsen efter det ärendet inkommit från fångvårdsstyrelsen icke anser sig böra fatta det av styrelsen rekommenderade beslutet; lång tid kommer då att förflyta, innan någon åtgärd över huvud taget kommer till stånd.

En tänkbar utväg vore att på sätt de sakkunniga föreslagit låta fångvårdsstyrelsen i med särskilda sakkunniga förstärkt sammansättning besluta i hithörande frågor, varvid de sakkunnigas antal dock borde utökas till tre, samtidigt som det stadgades, att en av dem skulle vara domare, en läkare och en i allmänna värv erfaren. Härigenom skulle det beslutande organet

otvivelaktigt komma att erhålla den erforderliga kompetensen. Det förefaller emellertid oegentligt och ägnat att ingiva allmänheten felaktiga föreställningar, att ett sådant organ fortfarande benämnas fångvårdsstyrelsen. En sådan organisation ger vidare anledning till jämförelser med institutionerna på angränsande områden av kriminalvården. Om återintagning av dem som utskrivits på prov från ungdomsfängelse, förvaring och internering besluta särskilda nämnder med i huvudsak samma sammansättning som det ovan skisserade organet, vilka nämnder jämväl äro utskrivningsmyndigheter och ha tillsyn över eftervården i dess helhet beträffande respektive klientel. Bestämmelserna för tvångsuppfostrade och straffriförklarade äro likartade. Framdeles torde man också ha att räkna med tillkomsten av en ny straffform, arbetsfängelse, varvid en motsvarande nämnd torde komma att handhava utskrivnings- och eftervårdsfrågorna. Möjligen får det, sedan tillräcklig erfarenhet vunnits, övervägas att sammanslå de skilda nämnderna till en gemensam fängelsenämnd eller fängelsedomstol.

För att icke avvika från de hittills valda riktlinjerna i svensk kriminalpolitik och för att ej skapa organisatoriska svårigheter i framtiden torde man alltså böra inrätta det organ, som skall handhava de viktigaste eftervårdsfrågorna beträffande villkorligt frigivna, såsom en särskild nämnd med domarinslag. Nämnden synes böra få enahanda sammansättning som interneringsnämnden, dock med den av hithörande ärendens natur betingade ändringen, att jämte överdirektören i fångvårdsstyrelsen även byrådirektören å styrelsens sociala avdelning bör vara självskrivnen ledamot av nämnden. Övriga ledamöter skulle bliva en domare eller f.d. domare, tillika ordförande, en i sinnessjukvård erfaren läkare och en i allmänna värv erfaren lekman. För de icke självskrivna ledamöterna skulle suppleanter utses. En sådan nämnd, som skulle vara förlagd till fångvårdsstyrelsen, torde draga relativt ringa kostnader, som i varje fall äro små i förhållande till de stora sociala och materiella värden, som äro beroende av effektiviteten hos samhällets kriminalvårdande åtgärder.

Den tänkta nämnden bör träda i fångvårdsstyrelsens resp. Konungens ställe även beträffande övriga frågor, som röra tillämpningen av villkorligt frigivning; den bör alltså bestämma, när tillsyn ej skall äga rum, och meddela särskilda föreskrifter för i fakultativ ordning villkorligt frigiven, ävensom, när villkorligt frigiven åsidosätter sina åligganden, efter omständigheterna förordna om tillsyn, meddela nya föreskrifter för den frigivne och besluta om varning. Slutligen skall den kunna ändra vad skyddskonsulent eller styresman beslutit. Mot nämndens beslut bör talan ej få föras.

En viktig fördel, som vinnes genom inrättande av en nämnd, är, att den kan givas befogenhet att besluta om den frigivnes tagande i förvar i avbidan på vidare förordnande. Detta institut, som med gynnsamma erfarenheter prövats bl.a. för ungdomsfängelseklientelet vidkommande, torde vara avse-

vårt mera lätthanterligt och ägnat att möjliggöra snabba ingripanden än den i propositionen föreslagna rätten för länsstyrelsen att förordna om häktning. Beslut om tagande i förvar bör kunna fattas av nämndens ordförande, eventuellt av någon av de självskrivna ledamöterna.

Tillkomsten av en särskild nämnd torde böra föranleda, att åt nämnden anförtros den beslutanderätt i ärenden rörande fakultativ villkorlig frigivning, som i likhet med vad nu gäller föreslagits skola tillkomma Konungen. Genom sin ovan angivna sammansättning kommer nämnden att utgöra ett synnerligen lämpligt organ för prövning av hithörande ärenden. Samma skäl som föranlett, att prövningen av frågor om utskrivning från förvaring, internering och ungdomsfängelse förlagts till interneringsnämnden och ungdomsfängelsenämnden, tala för att låta den nyinrättade nämnden få beslutanderätten i frågor om fakultativ villkorlig frigivning. Vidare vinner man härigenom den otvivelaktiga fördelen, att samma myndighet kommer att handhava frigivnings- och eftervårdsfrågor, varjämte överflyttningen av ärendena till nämnden innebär en önskvärd förenkling och rationalisering. Nämnden synes lämpligen böra kallas *frigivningsnämnden*.

Mot den fördelning av beslutanderätten i övriga frågor mellan olika myndigheter, som föreslås i propositionen, torde vissa invändningar kunna riktas.

När tillsyn anordnas, skall, som ovan anförts, skyddskonsulenten i det distrikt, där den frigivne efter frigivningen skall vistas, utse tillsynsman för den frigivne och, i den mån det finnes påkallat, meddela särskilda bestämmelser för den frigivne, allt efter samråd med fångvårdsanstaltens styresman. Det finnes emellertid intet stadgande om att beslutet angående villkorlig frigivning skall innehålla föreskrift om den frigivnes vistelseort. I stället kan sådan föreskrift meddelas av konsulenten, när skäl därtill föranleda. Detta bemyndigande att bestämma den frigivnes vistelseort synes böra utbytas mot ett stadgande att, när tillsyn anordnas, skall beslutet om villkorlig frigivning alltid innehålla föreskrift om den dömdes vistelseort efter frigivningen. Detta stadgande torde böra kompletteras med en regel, att den frigivne ej får byta vistelseort utan medgivande av skyddskonsulenten i distriktet.

Frågan om vem som skall meddela de särskilda föreskrifter för den frigivne, som äro upptagna i lagförslagets 8 §, torde vara en av de mest svårösta frågorna i nu ifrågavarande lagstiftning. Dessa föreskrifter, som äro av frihetsinskränkande natur, t.ex. skyldighet att bo på ett upptagningshem och inskränkning i förfogandet över arbetsförtjänst, innebära ofta ett så djupgående ingrepp i den personliga friheten, att försiktighet bör iakttas vid valet av myndighet som får meddela dem. Vid fakultativ frigivning komma dessa föreskrifter att meddelas av frigivningsnämnden. Att låta nämnden besluta i dessa frågor även vid obligatorisk villkorlig frigivning torde bliva alltför betungande för nämnden, och denna utväg bör därför av-

visas, särskilt som nämnden kan upphäva föreskrifterna på besvär av den frigivne. Det är av vikt, att föreskrifterna meddelas redan före frigivningen, så att den frigivne omedelbart försättes i de förhållanden, som anses bäst ägnade att förebygga återfall i brott. Angelägenheten härav har antytts av lagrådet i dess yttrande. Det är vidare önskvärdt, att det organ, som meddelar föreskrifterna, har en såvitt möjligt fullständig kännedom om den dömdes förhållanden. Dessa förutsättningar uppfyllas ej alltid av skyddskonsulenten i det distrikt, där den dömdes skall vistas. Konsulenten torde ofta vara bosatt i en helt annan del av landet än där den dömdes avtjänar straff, och då konsulenten icke kan beräknas medhinna att i nämnvärd utsträckning besöka anstalter utanför sitt distrikt, får han i sådana fall merendels kännedom om den dömdes förhållanden endast genom skriftväxling med fängelse. Härtill kommer, att en sådan skriftväxling måste bli mycket betungande för konsulenten. Det synes därför lämpligare att, på sätt de sakkunniga föreslagit, styresmannen får meddela ifrågavarande föreskrifter efter samråd med anstaltsnämnden, där sådan finnes, och skyddskonsulenten i det distrikt där den frigivne skall vistas. Det förutsättes därvid, att fångvårdsstyrelsen beslutar, att anstaltsnämnd skall finnas vid samtliga de anstalter, från vilka villkorlig frigivning kommer att äga rum, ävensom att skyddskonsulenten i det distrikt, där anstalten är belägen, samt av fångvårdsstyrelsen jämlikt 15 § stadgan angående vård och behandling i statens fångvårdsanstalter utsedda personer med erfarenhet rörande social hjälpverksamhet deltaga i nämndens behandling av hithörande ärenden. Styresmannens beslut böra kunna överklagas hos frigivningsnämnden.

Skyddskonsulenten i det distrikt, där den dömdes vistas, bör sedan äga att ändra eller upphäva meddelade föreskrifter ävensom att, i motsats till vad som föreslagits i propositionen, meddela nya föreskrifter för den dömdes. Häremot möta ej samma betänkligheter som mot att låta honom meddela sådana föreskrifter, innan han lär känna den frigivnes förhållanden. Han bör emellertid, som ovan förutsatts, även ha möjlighet att hänskjuta frågan om nya föreskrifter till frigivningsnämndens avgörande.

Angelägenheten av att tillsynsman för den dömdes alltid finnes utsedd vid den villkorliga frigivningen medför, att det torde vara lämpligast att låta tillsynsman förordnas av styresmannen efter samråd med anstaltsnämnden och konsulenten i det distrikt, där den frigivne skall vistas. Möjligen bör det särskilt stadgas att, om konsulenten föreslagit viss tillsynsman, denne alltid skall förordnas. Särskilda bestämmelser erfordras om rätt för konsulenten att entlediga tillsynsman och förordna annan i hans ställe. Vid fakultativ villkorlig frigivning torde frigivningsnämnden böra förordna tillsynsman för den frigivne.

Propositionen öppnar icke möjlighet till förkortning av prövotiden, när den villkorligt frigivne förhållit sig väl. I analogi med vad som nu är

fallet vid villkorlig dom torde frigivningsnämnden böra tillerkännas befohgenhet att förordna om sådan förkortning av prövotiden.

I propositionen utsäges ingenting om att tillsynsmännen för de villkorligt frigivna skola tillerkännas ersättning för sina uppdrag. Att så sker synes ofrånkomligt. Redan nu möter det stora svårigheter att anskaffa oavlönade tillsynsmän åt dem som utskrivs på prov från ungdomsanstalt, och läget torde i detta hänseende försämras, när ett nytt stort tillsynsklientel tillkommer. Det torde därför i samband med lagens antagande böra uttalas, att tillsynsmännen för dem, som villkorligt frigivas eller utskrivs från fångvårdens anstalter, skola åtnjuta ersättning enligt samma grunder som övervakare över villkorligt dömda.

Den föreslagna lagen avses enligt propositionen skola träda i kraft den dag Konungen förordnar. Anståndet med ikraftträdandet har motiverats med att det torde åtgå någon tid för de nya skyddskonsulenterna, som träda i funktion den 1 januari 1944, att inrätta sig för sin verksamhet. Då det däremot icke ifrågasatts, att skyddskonsulentorganisationen skulle på något sätt utvidgas med tanke på konsulenternas åligganden beträffande de villkorligt frigivna, synes hinder ej möta mot att tiden för lagens ikraftträdande vid dess antagande bestämmes till den 1 juli 1944.

Under hänvisning till vad sålunda anförts hemställes,

att riksdagen måtte *dels* i förslaget till lag om villkorlig frigivning göra sådana ändringar, *att* stadgandet om att fakultativ villkorlig frigivning ej må äga rum när hänsyn till den allmänna laglydnaden påkallar att straffet fortsättes får utgå, *att* en särskild nämnd med härovan angiven sammansättning (frigivningsnämnden) inrättas för prövning av ansökningar om fakultativ villkorlig frigivning och för handläggning av viktigare eftervårdsfrågor rörande de villkorligt frigivna, vilken nämnd skall ha de funktioner, som i propositionen tillagts Konungen, fångvårdsstyrelsen och länsstyrelse, ävensom äga förordna om villkorlig frigivens tagande i förvar och om förkortning av prövotiden för villkorligt frigiven, *samt att* beslutanderätten i övriga frågor rörande villkorlig frigivning fördelas mellan frigivningsnämnden, skyddskonsulent och styresman på sätt som ovan föreslagits, *dels* uttala, att tillsynsmännen för dem som villkorligt frigivas eller utskrivs från fångvårdens anstalter skola åtnjuta ersättning enligt samma grunder som övervakare över villkorligt dömd, *dels ock* besluta, att lagen om villkorlig frigivning skall träda i kraft den 1 juli 1944.

Stockholm den 15 maj 1943.

Ruben Wagansson.