Ref KB
Acc

Ett reformerat straffsystem

Del III
Bilagor

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Betänkande av
Straffsystemkommittén
SOU 1995:91

Ref KB
Occ

Ett reformerat straffsystem

Del III
Bilagor

Betänkande av
Straffsystemkommittén
SOU 1995:91

Statens offentliga utredningar
1995:91
Justitiedepartementet

Ett reformerat straffsystem

Del III

Betänkande av Straffsystemkommittén
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08–790 09 86
Telefon: 08–405 24 81

Graphic Systems AB, Malmö 1995

ISBN 91-38-20034-1
ISSN 0375-250X

Innehåll

Del I

Sammanfattning 13

Författningsförslag 29
1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken 29
2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 104
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken 114
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. 115
5 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt 127
6 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302) 132
7 Förslag till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189) 133
8 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. 135
9 Förslag till övervakningsförordning 138

Del II

Förkortningar 11

A Bakgrund och allmänna överväganden

1 *Inledning* 13
1.1 Direktiven 13
1.2 Utredningsarbetet 24

2 *Påföljdssystemet i stora drag* 27
2.1 De olika påföljdernas innehåll 27
2.2 Valet mellan de olika påföljderna 29

3 *Brottsutvecklingen och påföljdernas användning* 33
3.1 Brottsutvecklingen 33
3.2 Påföljdernas användning 36

4 *Allmänna överväganden om straffsystemet* 39
4.1 Bakgrund 39
4.1.1 Inledning 39
4.1.2 Ett straffsystem växer fram 41
4.1.3 Straffteorier 42
4.1.4 Straffrättsskolor 43
4.1.5 Brottsbalkens påföljdssystem och kritiken mot detta 44
4.1.6 Det nuvarande påföljdssystemet 47
4.2 Grundläggande principer för ett straffsystem 52
4.2.1 Inledning 52
4.2.2 Allmänna krav på ett straffsystem 54
4.2.3 Humanitet i systemet 57
4.3 Målsättningar med en reform 59

B Straffsystemets uppbyggnad

5 *Alternativen till fängelse* 61
5.1 Vilka alternativ till fängelse bör ingå i straffsystemet? . . . 61
5.1.1 Direktiven 61
5.1.2 Överväganden och förslag 62
5.2 Bör villkorligt fängelse införas? 71
5.2.1 Inledande synpunkter 71
5.2.2 Direktiven 71
5.2.3 Frågans tidigare behandling 73
5.2.4 Överväganden och förslag 81

6 *Straffbestämningsprinciper* 93
6.1 Direktiven 93
6.2 Gällande rätt 94
6.2.1 Allmänt om regelsystemets konstruktion 94
6.2.2 Påföljdernas inbördes stränghet 95
6.2.3 Straffskalorna 95
6.2.4 Straffvärde 96
6.2.5 Gärningsmannens tidigare brottslighet 99
6.2.6 Hänsynstagande till vissa omständigheter vid sidan om brottets straffvärde 99
6.2.7 Påföljdseftergift 102
6.2.8 De grundläggande principerna för påföljdsbestämningen 102
6.2.9 Särskilt om ungdomar 103

6.2.10 Psykisk störning 104
6.2.11 Villkorlig dom 104
6.2.12 Skyddstillsyn 105
6.2.13 Samhällstjänst 107
6.2.14 Kontraktsvård 109
6.3 Frågans tidigare behandling, m.m. 111
6.3.1 Bakgrunden till 1989 års reform 111
6.3.2 Kritik som framförts mot de nuvarande reglerna 111
6.4 Överväganden och förslag 113
6.4.1 Allmänt om inriktningen på förslagen 113
6.4.2 Straffbestämningsreglernas struktur 116
6.4.3 Brottets straffvärde 118
6.4.4 Omständigheter vid sidan av brottets straffvärde samt straffeftergift 121
6.4.5 Straffens inbördes stränghet 126
6.4.6 Kriterierna för val mellan fängelse och till fängelse alternativa straff 128
6.4.7 Kriterierna för val mellan prövotidsstraff och övervakningsstraff 142
6.4.8 Närmare om kriterierna för val av samhällstjänst 147
6.4.9 Valet mellan olika former av fängelsestraff 155
6.4.10 Närmare om kriterierna för val av kontraktsvård 158
6.4.11 Straffmätning inom ramen för de till fängelse alternativa straffen 163
6.4.12 Särskilt om valet av straff för unga 165
6.4.13 De särskilda skälen för skyddstillsyn i nuvarande 30 kap. 9 § BrB 167
6.4.14 Utdömande av mer än ett straff m.m. 169

7 *Verkan av tidigare brottslighet* 173
7.1 Inledning 173
7.2 Direktiven 173
7.3 Gällande rätt 174
7.3.1 Allmänt om återfall 174
7.3.2 Återfallets betydelse för påföljdsvalet 175
7.3.3 Återfallets betydelse vid straffmätningen 176
7.3.4 Återfallets betydelse för förverkande av villkorlig frihet 178
7.4 Frågans tidigare behandling 179
7.5 Överväganden och förslag 180
7.5.1 Allmänt om synen på återfallets betydelse för straffbestämningen 180
7.5.2 Återfallets betydelse för valet av straff 185

7.5.3 Återfallets betydelse för straffmätningen 189
7.5.4 Återfallets betydelse för förverkande av villkorlig frihet 191

C Straffens innehåll

8 *Böter* 193
8.1 Direktiven 193
8.2 Gällande rätt, m.m. 194
8.3 Betalningsfrekvensen 198
8.4 Böter i stället för andra straff? 200
8.4.1 Frågans tidigare behandling 200
8.4.2 Överväganden och förslag 201
8.5 Böter i kombination med andra straff 207
8.5.1 Frågans tidigare behandling 207
8.5.2 Överväganden och förslag 208
8.6 Åtgärder för säkerställande av att böter betalas 210
8.6.1 Frågans tidigare behandling, m.m. 210
8.6.2 Överväganden och förslag 210

9 *Prövotidsstraff* 213
9.1 Direktiven 213
9.2 Gällande rätt 213
9.2.1 Det nuvarande tillämpningsområdet för villkorlig dom, m.m. 213
9.2.2 Innehållet i påföljden, m.m. 214
9.3 Frågans tidigare behandling 216
9.4 Överväganden och förslag 217
9.4.1 Straffets benämning 217
9.4.2 Allmänna utgångspunkter för prövotidsstraffets utformning 218
9.4.3 Prövotidsstraffets grundläggande innehåll 219
9.4.4 Prövotidens längd 220
9.4.5 Beslut angående vad den dömde skall iaktta under prövotiden, m.m. 221
9.4.6 Reaktionen vid misskötsamhet 224

10 *Övervakningsstraff* 225
10.1 Direktiven 225
10.2 Gällande rätt 225
10.2.1 Det nuvarande tillämpningsområdet för skyddstillsyn, m.m. 225
10.2.2 Innehållet i påföljden, m.m. 226
10.3 Frågans tidigare behandling 229
10.4 Överväganden och förslag 230

10.4.1 Straffets benämning 230
10.4.2 Allmänna utgångspunkter för övervakningsstraffets utformning 231
10.4.3 Övervakningsstraffets grundläggande innehåll 233
10.4.4 Verkställighetstiden 237
10.4.5 Förordnande av övervakare, personutredning, m.m. 240
10.4.6 Beslut angående vad den dömde skall iaktta under verkställigheten 241
10.4.7 Kontrollen av beslut om vad den dömde skall iaktta under verkställigheten 243
10.4.8 Reaktionen vid misskötsamhet 244
10.4.9 Övervakningsstraff i kombination med annat straff 247

11 *Samhällstjänst* 249
11.1 Direktiven 249
11.2 Gällande rätt 250
11.2.1 Allmänt om samhällstjänst 250
11.2.2 Något om tillämpningsområdet 250
11.2.3 Påföljdens konstruktion 251
11.2.4 Förfarandet före en samhällstjänstdom 252
11.2.5 Arbetsplatser och arbetsuppgifter 252
11.2.6 Reaktionen vid brott mot föreskrifter 253
11.3 Frågans tidigare behandling 254
11.4 Utländsk rätt 254
11.5 Erfarenheter från försöksverksamheten 255
11.6 Överväganden och förslag 255
11.6.1 Alternativstraff skall anges 255
11.6.2 Antalet timmar samhällstjänst 257
11.6.3 Kravet på samtycke behålls 259
11.6.4 Ansvaret för och tillgången på samhällstjänstplatser 263
11.6.5 Närmare om verkställigheten 267
11.6.6 Reaktioner vid misskötsamhet 269

12 *Fängelse genom elektronisk övervakning* 271
12.1 Direktiven 271
12.2 Frågans tidigare behandling 271
12.3 Olika tekniska hjälpmedel vid intensivövervakning 272
12.4 Intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel i andra länder 275
12.4.1 Förenta staterna 275
12.4.2 Intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel utanför Förenta staterna 280

12.5 Försöksverksamheten 281
12.5.1 Inledning 281
12.5.2 Bakgrund 282
12.5.3 Förutsättningar för intensivövervakning, m.m. 282
12.5.4 Förfarandet före verkställighet utanför anstalt 284
12.5.5 Verkställighetsinnehållet 285
12.5.6 Reaktionen vid misskötsamhet, m.m. 288
12.5.7 Brottsförebyggande rådets utvärdering av försöksverksamheten 289
12.6 Övervägande och förslag 290
12.6.1 Förutsättningarna för fängelse genom elektronisk övervakning 290
12.6.2 Övervakningsmyndigheten handhar verkställigheten 294
12.6.3 Straffets grundläggande innehåll, m.m. 295
12.6.4 Närmare om verkställighetsinnehållet 296
12.6.5 Verkställighetstidens längd, m.m. 300
12.6.6 Reaktionen vid misskötsamhet, m.m. 305

13 *Kontraktsvård* 307
13.1 Direktiven 307
13.2 Gällande rätt 307
13.2.1 Allmänt om kontraktsvård 307
13.2.2 Något om tillämpningsområdet 307
13.2.3 Påföljdens konstruktion 308
13.2.4 Förfarandet före en kontraktsvårdsdom 309
13.2.5 Behandlingen och behandlingsplanen 310
13.2.6 Reaktionen vid brott mot föreskrifter 311
13.2.7 Kostnadsansvarets fördelning 312
13.3 Frågans tidigare behandling 313
13.4 Erfarenheter av kontraktsvården 313
13.5 Överväganden och förslag 314
13.5.1 Alternativstraff skall anges 314
13.5.2 Planeringen före huvudförhandlingen 315
13.5.3 Utformningen av kontraktsvård 316
13.5.4 Reaktionen vid misskötsamhet 318
13.5.5 Åtgärder för att säkerställa de praktiska möjligheterna till kontraktsvård 319

14 *Villkorlig frigivning, m.m.* 325
14.1 Direktiven 325
14.2 Gällande rätt 327
14.2.1 Inledning 327
14.2.2 Villkorlig frigivning 327

14.2.3 Frigivningspermission 333
14.2.4 Disciplinär bestraffning 333
14.3 Frågans tidigare behandling 335
14.4 Utländsk rätt 336
14.5 Överväganden och förslag 336
14.5.1 Bör systemet med villkorlig frigivning behållas? 336
14.5.2 Vilka regler bör gälla för bestämmandet av frigivningstidpunkten? 339
14.5.3 Vilken eller vilka kvotdelar bör användas? 347
14.5.4 Minimitiden och vissa andra undantag från reglerna om villkorlig frigivning 350
14.5.5 Särskilda regler för vissa kategorier intagna? . . . 358
14.5.6 Prövotiden efter villkorlig frigivning 364
14.5.7 Övervakning efter villkorlig frigivning 366
14.5.8 Reaktioner vid misskötsamhet och vid ny brottslighet efter villkorlig frigivning 370
14.5.9 Beslutsordningen i fråga om villkorlig frigivning 372
14.5.10 Övergången till vistelse utanför anstalt 375

D Övrigt

15 *Följdändringar* 381
15.1 Allmänt 381
15.2 Närmare om reglerna för särskild personutredning i brottmål 381
15.2.1 Den nuvarande ordningen 382
15.2.2 Konsekvenserna av vårt förslag 385

16 *Genomförandet av förslaget* 391
16.1 Kostnader 391
16.1.1 Inledande synpunkter 391
16.1.2 Alternativen till fängelse i anstalt och kriterierna för straffbestämningen 392
16.1.3 Villkorlig frigivning 397
16.1.4 Resultatet av beräkningarna 397
16.2 Ikraftträdande 398
16.2.1 Tidpunkten för ikraftträdandet 398
16.2.2 Övergångsbestämmelser 399

17 *Författningskommentar* 401
17.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken 401
17.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken 483
17.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1946:804) om

införande av nya rättegångsbalken 487
17.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. 487
17.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt 496
17.6 Förslaget till lag om ändring i passlagen (1978:302) 498
17.7 Förslaget till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189) 499
17.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. 500
17.9 Förslaget till övervakningsförordning 502

E Reservationer, m.m.

Särskilt yttrande av Kia Andreasson 519
Reservation av Britta Bjelle 520
Särskilt yttrande av Kjell Eldensjö 521
Reservation av Gun Hellsvik 523
Särskilt yttrande av Madeleine Leijonhufvud 528

Del III

Bilaga 1 Påföljdssystemets uppbyggnad - frågans tidigare behandling 11
Bilaga 2 Utländsk rätt, konventioner, m.m. 21
Bilaga 3 Betalningsfrekvensen vid böter - Riksskatteverkets undersökning 55
Bilaga 4 Icke frihetsberövande påföljder - frågans tidigare behandling 59
Bilaga 5 Utdrag ur BRÅ PM 1994:3, Samhällstjänst som alternativ till fängelse (Tommy Andersson och Lars Alexandersson) 101
Bilaga 6 Intensivövervakning med elektronisk kontroll - de först sju månaderna (Jan Andersson och Gabriella Roupé) 111
Bilaga 7 Erfarenheter av kontraktsvården 135
Bilaga 8 Allmänna råd från Kriminalvårdsstyrelsen, ARK 1993:1 139
Bilaga 9 Villkorlig frigivning - frågans tidigare behandling 153
Bilaga 10 Villkorlig frigivning - utländsk rätt 215
Bilaga 11 Övergångsbestämmelser 227
Bilaga 12 Återfall i brott (Jan Andersson) 231
Bilaga 13 Påföljdsutredningen - Några tankar rörande de icke frihetsberövande påföljderna 259

Påföljdssystemets uppbyggnad - frågans tidigare behandling

I denna bilaga behandlas under det första avsnittet bakgrunden till 1989 års påföljdsbestämningsreform. Det följande avsnittet behandlar historiken när det gäller verkan av tidigare brottslighet.

1 Påföljdsbestämningsprinciper

1.1 Den ursprungliga påföljdsbestämningsregleringen i BrB

Före den 1 januari 1989 gällde enligt BrB att påföljdsbestämningen skulle styras av två olika - delvis motstående - principer, nämligen dem om allmänprevention respektive individualprevention. Den centrala bestämmelsen fanns i 1 kap. 7 § BrB och innebar att rätten vid val av påföljd skulle, med iakttagande av vad som krävs för upprätthållande av allmän laglydnad, fästa särskilt avseende vid att påföljden skulle vara ägnad att främja den dömdes anpassning i samhället.

Bestämmelsen i 1 kap. 7 § var en nymodighet i BrB. Dess närmare innebörd var att en avvägning skulle göras mellan de ofta motstridiga intressena av allmänprevention och individualprevention, där man i huvudsak kan säga att allmänpreventionen ansågs tala för straff medan individualpreventionen pekade mot en icke frihetsberövande påföljd. Under paragrafens giltighetstid förekom en viss diskussion om hur den skulle tolkas, dvs. hur tyngdpunkten skulle fördelas mellan allmänprevention och individualprevention. I kommentaren till BrB (BrB I, 4:e upplagan 1973, s. 70) fanns följande uttalande.

> Att göra en avvägning mellan dessa båda synpunkter är emellertid uppenbarligen icke lätt, och ett generellt direktiv därom måste nödvändigtvis bli mycket allmänt hållet. Om det vore möjligt att i siffror ange den vikt som bör tilläggas den ena och den andra synpunkten, skulle det ändock vara svårt att ge en generell regel. Den relativa vikten av de båda synpunkterna är nämligen icke densamma över straffrättsskipningens hela område. Av lätt insedda skäl lägger lagen, när det gäller unga, jämförelsevis stor vikt vid behovet av och möjligheten till uppfostringsåtgärder och över huvud vid det från upp-

fostringssynpunkt ändamålsenliga, något som är att lägga vikt vid den individualpreventiva synpunkten.

Även om avvikande uppfattningar förekom brukade bestämmelsen i 1 kap. 7 § BrB tolkas så att individualpreventionen hade ett visst, inte närmare specificerat företräde.

Som framgått gällde bestämmelsen i 1 kap. 7 § BrB för påföljdsvalet. Någon motsvarande regel för straffmätningen fanns inte. Straffmätningen skedde i stället i enlighet med en inom domstolarna utvecklad relativt fast praxis. I förarbetena till BrB gjorde emellertid departementschefen ett uttalande om att bestämmelsen i 1 kap. 7 § BrB, även om den alltså enligt sin ordalydelse gällde för påföljdsvalet, i viss mån skulle kunna tjäna till ledning även vid straffmätningen (se prop. 1962 s. C 170 f).

I brottsbalkskommentaren (BrB I 4:e upplagan 1973 s. 71) beskrevs grunderna för straffmätningen på följande vis.

> Straffet utmätes enligt denna praxis i huvudsak efter brottets svårhet men därunder inbegripes avsikten med brottet och över huvud den brottsliges viljebeskaffenhet och sinnelag vid brottet, och stort avseende fästes också vid om han förut begått brott eller icke. Vilka omständigheter som skall beaktas vid straffmätningen och vilken vikt som skall läggas vid dem har väsentligen fastställts genom en straffmätningstradition som i huvudsak följes. I sakens natur ligger emellertid, att det finns visst spelrum för domstolens uppfattning om det i det särskilda fallet erforderliga eller lämpliga straffet.

När det gällde påföljdsvalsfrågor utbildades med tiden en rikhaltig praxis från Högsta domstolen. Detta gällde särskilt frågan, om fängelse skulle utdömas eller om påföljden i stället skulle bestämmas till villkorlig dom eller skyddstillsyn. När det gällde straffmätningen var läget ett annat. Straffmätningsfrågor kom mycket sällan upp i högsta instans. Någon straffmätningspraxis från Högsta domstolen förelåg därför inte annat än på ett fåtal speciella områden. I fråga om straffmätning var det i stället inom underdomstolarna som praxis bildades och upprätthölls.

1.2 Kritiken mot brottsbalkens ursprungliga påföljdsbestämningsreglering

BrB:s system för bestämmande av påföljd och utformningen av bestämmelsen i 1 kap. 7 § BrB blev med början på 1970-talet utsatt för en rätt stark kritik. Denna kritik gick ut på dels att det inte var rimligt att domstolarna vid påföljdsbestämningen i de enskilda fallen skulle göra allmän- och individualpreventiva bedömningar med alla de osäkerhetsfaktorer som med nödvändighet vidlåder den typen av bedömningar, dels att det rådde oklarhet i fråga om vilken vikt som skulle tillmätas allmänpreventionen respektive individualpreventionen i olika situationer.

Det sistnämnda förhållandet antog man hade betydelse för den brist på enhetlighet vid påföljdsbestämningen som man ansåg sig ha iakttagit på i vart fall vissa områden.

En annan viktig angreppspunkt för kritiken var att den kriminologiska forskningen hade visat att det var betydligt mera osäkert än man föreställde sig vid införandet av BrB vilken preventiv effekt på brottsligheten som olika straffrättsliga ingripanden hade. Det hade också visat sig att de förhoppningar som man haft om att kriminalvård i olika former skulle kunna leda till minskad brottsbenägenhet hos dem som blev föremål för den inte hade infriats. Detta gällde särskilt fängelsestraffet. Den uppfattningen framfördes att utformningen av påföljdssystemet ledde till att fängelse användes i för stor utsträckning samtidigt som forskningsresultat entydigt visade att fängelsestraffet har helt övervägande negativa effekter för den som utsätts för det. Dessutom antog man att de allmänpreventiva effekterna av detta straff är osäkra eller i vart fall begränsade.

Kritiken mot BrB:s påföljdssystem tog inte sikte bara på innebörden av bestämmelsen i 1 kap. 7 § BrB, med dess krav på att domstolen skulle göra en avvägning mellan olika motstående intressen, utan också på att lagregleringen för påföljdsbestämningen var diffus och i stora stycken helt saknades. Det sistnämnda gällde som framgått särskilt i fråga om straffmätningen.

En slutsats av kritiken, som den formulerades av bl.a. BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp i den för den fortsatta diskussionen viktiga rapporten Nytt Straffsystem (1977:7), var att preventionsteoriernas betydelse för påföljdsbestämningen i det enskilda fallet borde tonas ned och att den enskilda gärningens straffvärde och kravet på proportionalitet mellan brott och straff borde ges ett mera dominerande inflytande vid påföljdsbestämningen. Man menade också att det fanns ett behov av särskilda detaljerade lagregler både för påföljdsvalet och för straffmätningen.

1.3 De nuvarande reglernas framväxt

I direktiven (dir. 1979:34) till den år 1979 tillsatta Fängelsestraffkommittén (Ju 1979:04) tog regeringen hänsyn till den framförda kritiken. En utgångspunkt för Fängelsestraffkommittén - och den samtidigt tillsatta Frivårdskommittén (Ju 1979:05) - skulle vara att den linje i det kriminalpolitiska utvecklingsarbetet, som gick ut på att minska användningen av frihetsberövande påföljder och avkorta längden på de fängelsestraff som ändå måste dömas ut, skulle fullföljas. När det gällde regleringen av påföljdsbestämningen var det en uppgift för Fängelsestraffkommittén att pröva om det skulle innebära fördelar att införa allmänna regler för påföljdsval och straffmätning i BrB och i så fall föreslå lämplig lydelse. En särskild fråga för kommittén var i det sammanhanget att överväga de principer för påföljdernas inbördes

stränghet som då gällde och som innebar att fängelse formellt sett bedömdes som en lika sträng påföljd som villkorlig dom och skyddstillsyn.

I sitt huvudbetänkande Påföljd för brott (SOU 1986:13-15) förde Fängelsestraffkommittén ett resonemang kring värdet av mera detaljerade regler för påföljdsval och straffmätning. Härvid tog kommittén upp bl.a. legalitetsprincipen. Enligt kommittén var det en vanlig åsikt i den internationella debatten på området att legaliteten blir en ren chimär om den gäller endast förutsättningarna för att ett visst handlande skall anses utgöra ett brott och inte påföljdsbestämningen, dvs. vilket straffrättsligt ingripande som lagöverträdaren skall utsättas för. Fängelsestraffkommittén menade för sin del att införandet av påföljdsbestämningsregler skulle innebära ett värdefullt tillskott i BrB. Genom sådana regler fanns det, enligt kommittén, förutsättningar för att påföljdsbestämningssystemet på längre sikt kunde leda till en mer enhetlig och stabil domstolspraxis. Påföljdsbestämningen skulle därigenom bli mer förutsebar och en rättvis proportion mellan brott och brottspåföljd skulle kunna säkerställas bättre. Enligt kommittén gällde detta särskilt när hänsyn skall tas till omständigheter med anknytning till gärningsmannens person.

Dessa överväganden ledde Fängelsestraffkommittén till ståndpunkten att en utförlig lagreglering av påföljdsbestämningen borde genomföras. Kommittén lade därför fram ett förslag härom. Förslaget innebar i förhållande till den tidigare regleringen lagtekniskt sett stora förändringar. I jämförelse med den praxis som domstolarna tillämpade var förändringarna när det gällde reglernas materiella innehåll emellertid förhållandevis små. Man kan säga att kommittén i stor utsträckning strävade efter att låta lagreglerna ansluta till det sätt på vilket man resonerade inom domstolarna i påföljdsbestämningsfrågor. En viktig förändring var emellertid att det slogs fast att det på domstolsnivån inte borde göras några allmänpreventiva eller individualpreventiva bedömningar av olika påföljders lämplighet i det enskilda fallet. Domstolarna borde i stället få utförliga och klara regler för hur olika faktiska omständigheter med anknytning till brottet, till den brottsliges person och till hans handlande efter brottet skulle inverka på påföljdsbestämningen.

Fängelsestraffkommittén tog alltså avstånd från att låta preventionsteorierna styra domstolarnas påföljdsbestämning i enskilda fall. Det skäl som kommittén åberopade härför var, när det gäller allmänpreventionen, att det inte är möjligt att göra någon kvalificerad bedömning av vilken inverkan en viss påföljd eller en viss skärpning av påföljden i ett enskilt fall kan få för den allmänna laglydnaden och att det strider mot kravet på likhet inför lagen att av sådana skäl göra avsteg från den sedvanliga påföljdsbestämningen. I fråga om individualpreventionen menade kommittén att vård- eller behandlingssynpunkter, främst i form av prognostiska bedömningar, inte bör tillmätas någon självständig

betydelse vid påföljdsbestämningen men att omständigheter med anknytning till den tilltalades person ändå bör beaktas i betydande utsträckning eftersom något annat vore oskäligt.

Den nu redovisade principiella inställningen till preventionsteoriernas användbarhet på domstolsnivån kom i Fängelsestraffkommitténs förslag till uttryck i fråga om de principer som föreslogs styra valet av fängelse. I fråga om valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn föreslog kommittén emellertid inte någon förändring i detta hänseende. Motivet härför var att förutsättningarna för utdömande av dessa påföljder inte omfattades av kommitténs uppdrag. Fängelsestraffkommittén ansåg sig därför i detta hänseende i princip bunden av den gällande ordningen (se SOU 1986:14 s. 433).

Fängelsestraffkommitténs förslag remissbehandlades. De flesta remissinstanserna delade kommitténs uppfattning om värdet av mera precisa regler för påföljdsbestämningen i stället för allmänna hänvisningar till generella principer. Man anslöt sig också i rätt stor utsträckning till förslaget att preventionsteorierna inte i det enskilda fallet skulle vara avgörande för domstolens påföljdsbestämning. I propositionen 1987/88:120 godtog också regeringen kommitténs inställning på denna punkt. Enligt departementschefen (prop. s. 35) måste det vara en viktig uppgift för lagstiftaren att ge mera konkret vägledning för påföljdsbestämningen än vad som ligger i en allmän hänvisning till att olika preventiva intressen skall beaktas. Propositionens lagförslag anslöt i betydande utsträckning till kommittéförslaget.

Vid riksdagsbehandlingen antogs förslaget i dess helhet och det trädde i kraft den 1 januari 1989.

2 Verkan av tidigare brottslighet

2.1 Den tidigare regleringen i strafflagen

Före 1942 gällde de särskilda återfallsreglerna i strafflagen endast vissa brott, främst tillgreppsbrotten dvs. i huvudsak de som finns i nuvarande 8 kap. BrB. I 4 kap. 14 § strafflagen föreskrevs att återfall i stöld, snatteri, inbrott, rån och rånförsök under vissa närmare angivna formella förutsättningar skulle medföra skärpt straff. Förutom att återfallet inverkade på brottsrubriceringen - snatteri kunde t.ex. betecknas som stöld - drabbades de som återföll i denna typ av brottslighet i regel av ett alltmer stegrat straff vid varje ny lagföring. För varje ny "resa" stöld höjdes alltså straffskalan för brottet. Det kan nämnas att vid återfall för fjärde gången eller däröver var straffskalan för stöld straffarbete mellan sex och tio år eller på livstid. Tanken bakom denna bestämmelse var att återfallsstraffen i vart fall skulle medverka till att oskadliggöra de oförbätterliga återfallsförbrytarna.

Straffrättskommittén påpekade i sitt förslag till ny lagstiftning om förmögenhetsbrotten (SOU 1940:20) att den då gällande återfallsregleringen ledde till att personer som straffats för stöld men stal på nytt dömdes till straff som inte sällan vida översteg de straff som utdömdes för brottslingar som kunde betecknas som storsvindlare eller storförskingrare. Dessutom gällde då sedan ett tiotal år att de särskilda skyddsåtgärderna internering och förvaring fanns och hade till uppgift just att tillgodose behovet av att oskadliggöra återfallsbrottslingar. Behovet av skärpt straffmätning vid återfall var därmed mindre. Straffrättskommitténs förslag - som genomfördes år 1942 - innebar att återfallsreglerna gjordes enklare och mindre stränga samt utvidgades till att omfatta samtliga förmögenhetsbrott. Dessutom innebar lagändringen att straffskärpningen vid återfall skulle få ske endast inom den ordinära strafflatituden för fall av grovt brott.

Strafflagberedningen lade år 1953 (SOU 1953:17) fram ett förslag till betydelsefulla förändringar av återfallsregleringen. Förslaget hade den innebörden, att om någon på nytt begick brott så skulle straffskalans maximum i vissa fall få överskridas. En bötesdom skulle emellertid aldrig få läggas till grund för någon förhöjning, vilket utgjorde en inskränkning i förhållande till då gällande rätt. En nyhet i förslaget var också att regeln i 4 kap. 14 § strafflagen om obligatorisk straffskärpning vid återfall upphävdes. I stället skulle straffet utmätas enligt en strängare skala endast om det förelåg skäl därtill. Syftet med förslaget var att öppna möjlighet till kraftigare ingripanden mot sådana personer, som visade tendens till asocialitet. Återfallsregeln föreslogs tillämplig på alla slag av brott som var belagda med straff i strafflagen. Däremot ansåg Strafflagberedningen det inte påkallat att utsträcka dess tillämplighet till specialstraffrätten.

I förarbetena till BrB godtog departementschefen den principiella lösning som Strafflagberedningen föreslagit, dvs. att det borde överlämnas åt domstolarna att med hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter avgöra om straffskärpning skulle ske. Enligt honom torde i allmänhet den omständigheten att återfall förelåg kunna beaktas tillräckligt inom den vanliga straffskalan för det aktuella brottet.

Den särskilda återfallsbestämmelsen (26 kap. 3 § BrB) gavs följande lydelse.

> Har någon dömts till påföljd för sådant i denna balk avsett brott som är belagt med fängelse och begår han, sedan domen vunnit laga kraft, ånyo brott som avses i balken och är belagt med fängelse i högst sex månader, må för återfallet dömas till fängelse i högst två år. Är för det nya brottet stadgat fängelse på längre tid än sex månader men högst två år, må för återfallet dömas till fängelse i högst fyra år.
>
> Ej må brott, som någon begått innan han fyllt aderton år, läggas till grund för förhöjning som i första stycket sägs, ej heller dom å böter eller disciplinstraff.

Utländsk dom må tillmätas samma verkan som svensk.

En förutsättning för återfallsskärpning var alltså dels att gärningsmannen begått brottet efter det att han blivit dömd för annat brott och att denna dom vunnit laga kraft, dels att brotten vid båda tillfällena var brottsbalksbrott och belagda med fängelse. Dessutom innebar regleringen att återfallsskärpning utanför straffskalan fick ske endast om det nya brottet hade ett maximistraff på högst två års fängelse.

2.2 1976 års reform

Den nu redovisade återfallsbestämmelsen i 26 kap. 3 § BrB avskaffades år 1976 (prop.1975/76:42). I det lagstiftningsärendet konstaterades att domstolarna i praktiken aldrig använde sig av möjligheten att utmäta ett högre straff än maximum i straffskalorna. Dessutom citerade departementschefen i propositionen (s. 28) vad som uttalats i en departementspromemoria (DsJu 1974:20) som låg till grund för propositionen, nämligen att det syfte som legat bakom bestämmelsens införande - att ge möjlighet till kraftigare ingripanden mot sådana personer som genom upprepad kriminalitet visat en tendens till asocialitet - inte längre hade någon giltighet utan tvärtom stod i direkt strid med gällande kriminalpolitiska värderingar. Till detta lade departementschefen förtydligandet att lagändringen borde uppfattas som ytterligare en markering av den kriminalpolitiska inriktning som går ut på att söka inte bara minska användningen av frihetsberövande påföljder utan även i görligaste mån avkorta längden av de frihetsberövanden som ändå anses oundvikliga.

Hur lagstiftaren år 1976 mera i detalj tänkte sig att återfall skulle påverka påföljdsbestämningen fortsättningsvis framgår inte av förarbetena och blev därför föremål för en viss diskussion. I ett av Riksåklagaren utfärdat cirkulär med anledning av slopandet av återfallsbestämmelsen (Cirkulär C 84, 27 augusti 1976) uttalades att lagändringen "synes emellertid även få återverkningar när det gäller straffmätningen inom de ordinära straffskalornas ram". Enligt Riksåklagaren fick vidare vad som sades i propositionen "anses ge uttryck för att minskad vikt skall läggas vid återfall som straffskärpningsgrund". Beträffande innebörden av lagstiftningen kan också hänvisas till Victor, Återfallsregler i straffrätten, Nordisk Tidskrift For Kriminalvidenskab 1976, s. 249 f.

2.3 BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp

BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp berörde i sin rapport Nytt Straffsystem (1977:7) endast i förbigående frågan om återfallets betydelse vid påföljdsbestämningen. Enligt arbetsgruppen borde (rapporten s. 414) frågan om återfall hänföras till bedömningen av själva brottets allvar. Detta motiverade man bl.a med återfallets stora betydelse

och den därmed förknippade önskvärdheten av så obligatoriska regler som möjligt. Enligt BRÅ-arbetsgruppen borde det dock vara en strävan att begränsa frihetsstraffen ytterligare. Som allmän inriktning borde enligt arbetsgruppen gälla att en frihetsberövande påföljd fick användas endast som ett yttersta medel och att de straff som dömdes ut borde göras kortare än vad som var fallet vid tiden för gruppens arbete.

2.4 Återinförandet av bestämmelsen i 26 kap. 3 § BrB

En särskild bestämmelse om straffskärpning på grund av återfall återinfördes år 1981. Detta ägde rum i samband med interneringspåföljdens avskaffande (prop. 1980/81:76). Den nya bestämmelsen - som fortfarande är i kraft - avser emellertid i motsats till den tidigare endast grova brott. En annan skillnad är att den avser både brottsbalksbrott och specialstraffrättsliga brott. Bestämmelsen har följande lydelse.

> Har någon dömts till fängelse i lägst två år och begår han, sedan domen har vunnit laga kraft, brott som är belagt med fängelse i mer än sex år, får för återfallet dömas till fängelse på en tid som med fyra år överstiger det högsta straff som kan följa på brottet eller, om det är fråga om flera brott, det högsta straff som med tillämpning av 2 § kan följa på brotten.
>
> Brott, som någon har begått innan han har fyllt tjugoett år, får ej läggas till grund för sådan förhöjning som anges i första stycket.
>
> En utländsk dom får tillmätas samma verkan som en svensk.

Motivet för bestämmelsens införande var (prop. s. 51) att man ansåg det vara av grundläggande vikt att inte interneringspåföljdens avskaffande allmänt sett ledde till en lindring av samhällets reaktioner mot den allra grövsta kriminaliteten. Detta är anledningen till att bestämmelsen tar sikte på dem som dömts för mycket allvarliga brott, som har ett maximistraff på mer än sex år. Som exempel på brott som avsågs falla under bestämmelsen nämndes i förarbetena våldsbrott och särskilt kvalificerade förmögenhetsbrott såsom exempelvis väpnade post- eller bankrån och liknande brott.

Som framgått gjordes bestämmelsen fakultativ. Det uttalades särskilt (prop. s. 58) att avsikten med den inte var att åstadkomma en generell höjning av straffnivån. Dessutom framhöll man att tidsförhållandena mellan brotten skulle tillmätas betydelse och att en tillämpning av bestämmelsen framför allt aktualiserades vid upprepade återfall.

2.5 Fängelsestraffkommitténs förslag

Enligt Fängelsestraffkommitténs uppfattning i huvudbetänkandet Påföljd för brott (SOU 1986:14 s. 72 f) måste det finnas möjlighet att vid påföljdsbestämningen ta hänsyn till om gärningsmannen tidigare begått

brott. Kommittén gjorde den bedömningen att en sådan ordning av en bred allmänhet torde uppfattas som naturlig och rimlig. Med hänsyn till att många olika uppfattningar finns om varför, hur och i vilken utsträckning återfall bör tillmätas betydelse ansåg emellertid kommittén att det var väsentligt att man genom lagstiftning skapar underlag för en enhetlig och konsekvent praxis. Kommittén föreslog därför ett system av bestämmelser som tillsammans skulle reglera vilken betydelse som tidigare brottslighet skulle ha vid påföljdsbestämningen.

Beträffande den sedvanliga straffmätningen av fängelsestraff innebar förslaget emellertid - till skillnad från vid påföljdsvalet och vid straffmätning av böter - att hänsyn inte skulle tas till tidigare brottslighet. Orsaken härtill var inte att kommittén av principiella skäl ansåg att sådana hänsyn i dessa fall inte bör tas utan helt enkelt att man, som man uttryckte det, förordade en tekniskt annorlunda uppläggning av återfallsregleringen. Om en domstol ville skärpa straffet vid nya brott skulle detta enligt kommittéförslaget inte ske genom utmätande av ett längre fängelsestraff utan i stället genom förverkande av villkorlig frihet.

När det gäller påföljdsvalet föreslog emellertid Fängelsestraffkommittén inte några liknande begränsningar för hänsynstagande till återfall (betänkandet s. 75). Kommittén ansåg det självklart att tidigare brottslighet skall kunna påverka påföljdsvalet. I enlighet med vad som gällt tidigare skulle alltså enligt kommittéförslaget upprepade återfall i brottslighet av likartat slag under en viss tidsrymd leda till en övergång från kriminalvård i frihet till fängelse. Fängelsestraffkommittén fortsatte:

> Om inte gärningen t.ex. har så betydande straffvärde att fängelse av det skälet måste ådömas privilegieras således gärningsmannen de första gångerna han döms genom att han erhåller kriminalvård i frihet i stället för fängelse. Privilegieringen kan dock inte fortsätta hur länge som helst. Så småningom når man den punkt då samhället för att markera allvaret bakom det straffhot som finns måste utdöma den yttersta reaktionen på brottet; ett fängelsestraff primärt utmätt efter brottets straffvärde.

Det bör noteras att Fängelsestraffkommitténs grundläggande uppfattning om återfallets betydelse alltså var att den som begår brott första gången eller som inte är så kriminellt belastad bör kunna ges en förmånligare behandling vid påföljdsbestämningen men att möjligheterna till en sådan minskar efter hand som en person fortsätter att begå brott.

2.6 Påföljdsbestämningspropositionen

Den nuvarande regleringen av återfallets betydelse infördes - med undantag för bestämmelsen i 26 kap. 3 § BrB - efter förslag i propositionen 1987/88:120. I propositionen uttalade departementschefen inledningsvis (s. 52) att det var hennes bestämda uppfattning att det

måste finnas möjlighet att vid påföljdsbestämningen ta hänsyn till om gärningsmannen tidigare har begått brott. Enligt hennes bedömning uppfattas en sådan ordning av en bred allmänhet som naturlig och rimlig.

Efter att ha redovisat olika anförda skäl till återfallets skärpande inverkan anförde departementschefen följande.

> Enligt min mening finns det i och för sig anledning att ställa sig tvivlande till bärkraften av vissa av de argument som framförs för strängare straff i återfallssituationer. Något underlag för att anta att ett längre fängelsestraff skulle kunna främja den dömdes anpassning i samhället finns exempelvis inte.
>
> Det kan dock knappast sättas i fråga att det är av väsentlig betydelse för tilltron till påföljdssystemet att återfall kan beaktas vid påföljdsbestämningen. För en förstagångsförbrytare kan en mildare påföljd ofta tillämpas medan detta inte bör komma i fråga för den som återfaller i nya brott, särskilt inte om detta sker vid upprepade tillfällen. Samhället bör genom gradvis skärpta reaktioner mot återfall kunna markera att man ser allvarligare på upprepad brottslighet än på enstaka brott. Sådana mönster, som torde grunda sig på såväl rättviseföreställningar som allmänna erfarenheter om hur normbildning sker, återfinns för övrigt även utanför straffrätten. Genom skärpta reaktioner kommer också inkapaciteringseffekter att erhållas utan att ingripandena i det enskilda fallet sker på sådana grunder.

När det sedan gällde den närmare utformningen av återfallsskärpningen följde propositionen inte Fängelsestraffkommitténs förslag att någon återfallsskärpning av fängelsestraff inte skulle få ske. Departementschefens uppfattning var att det bör vara möjligt att beakta återfall över hela linjen, dvs. även vid utmätande av sådant straff.

Utländsk rätt, konventioner, m.m.

I det följande ges en kortfattad redogörelse för straffens innehåll och reglerna för straffbestämningen i några olika länder. De länder som avhandlas är England, Danmark, Finland, Norge och Tyskland. Eftersom framställningen är översiktlig är det endast huvuddragen som presenteras. Framställningen tar endast sikte på de bestämmelser som gäller för vuxna, icke psykiskt avvikande lagöverträdare. Särskilda reaktioner eller regler för straffbestämningen avseende unga lagöverträdare eller psykiskt avvikande lagöverträdare avhandlas således inte. Vidare presenteras vissa uppgifter om användningen av de olika straffen.

Avslutningsvis presenteras konventioner, rekommendationer o.dyl. på det aktuella området.

1 Utländsk rätt

1.1 England

Innehållet i straffen

Det engelska straffsystemet för vuxna består av compensation order, böter, community sentence, suspended sentence och fängelse. Domstolen kan också meddela absolute discharge, conditional discharge och bind-over.

Absolute discharge är den minst ingripande åtgärd som domstolen kan besluta om som reaktion på ett brott. Inga krav ställs på den dömde, inte heller vad gäller framtida uppförande. I de flesta sammanhang anses detta inte som en fällande dom. Vid ny brottslighet skall t.ex. den brottslighet som lett till absolute discharge inte ha någon betydelse.

Conditional discharge har flera likheter med absolute discharge. Den grundläggande skillnaden är villkoret att den dömde under den utsatta prövotiden, som kan vara högst tre år, inte skall återfalla i brott. Om han återfaller kan han dömas inte bara för det nya utan även för det gamla brottet. Vid återfall skall domstolen göra en diskretionär prövning av denna fråga.

En *bind-over* kan närmast liknas vid villkorliga böter och beskrivs som en företeelse som bygger dels på lag, dels på common law. Vissa

domstolar använder ofta bind-overs medan andra inte gör det (Ashworth, Andrew, Sentencing and Criminal Justice, 1992, s. 248).

I alla mål som har orsakat skada, dödsfall eller förluster skall domstolen överväga att meddela en *compensation order*. Vanligen meddelas en sådan order tillsammans med en sanktion, men en compensation order kan vara den enda följden av ett brott. Innebörden är alltså att lagöverträdaren skall kompensera offret. En förklaring till institutet compensation order är att målsäganden i England alltid är tvungen att stämma i ett civilmål om denne begär skadestånd av gärningsmannen. Någon motsvarighet till den möjlighet som finns i Sverige att föra talan om enskilt anspråk i brottmålet finns således inte.

Böter finns endast i en form och motsvarar närmast penningböter. I Criminal Justice Act 1991 fanns en motsvarighet till dagsböter, unit fines. Denna bötesform slopades genom Criminal Justice Act 1993.

Om rätten meddelar en *community sentence* skall den samtidigt meddela en eller flera *community orders*. För vuxna lagöverträdare finns fyra olika community orders; probation order (övervakning), community service order (samhällstjänst), combination order och curfew order (utegångsförbud). Olika community orders kan kombineras med varandra. Det gäller dock inte probation och community service orders. En combination order är nämligen just en kombination av övervakning och samhällstjänst. Samtliga community orders kan kombineras med böter.

En *probation order* innebär att den dömde ställs under övervakning i lägst sex månader och högst tre år och att han skall iaktta vissa allmänna skötsamhetskrav. Vissa andra krav kan ställas upp, t.ex. att den dömde skall genomgå behandling för drogberoende. En *community service order* innebär alltså att den tilltalade åläggs att utföra samhällstjänst. Antalet timmar kan bestämmas till lägst 40 och högst 240. Som tidigare nämnts består en *combination order* av övervakning och samhällstjänst. Rätten får dock inte förordna om längre övervakningstid än ett år. Antalet timmar samhällstjänst får bestämmas till lägst 40 och högst 100. En *curfew order* innebär att den tilltalade förbjuds att lämna en angiven plats annat än på särskilt angivna tider. Som längst kan en curfew order vara i sex månader. Elektronisk övervakning kan enligt lagstiftningen användas vid en curfew order. I praktiken förekommer elektronisk övervakning emellertid endast genom en försöksverksamhet som sedan juni 1995 bedrivs på tre orter.

Suspended sentence innebär att domstolen ger anstånd med verkställigheten av ett fängelsestraff. Detta motsvarar närmast en form av vad man i Sverige brukar benämna villkorligt fängelse. Suspended sentence kan användas vid fängelsestraff på upp till två år. Längden på anståndet kan bestämmas till lägst ett år och högst två år. Längden är inte automatiskt kopplad till hur långt fängelsestraffet skulle blivit om det hade dömts ut. En suspended sentence kan kombineras med böter.

Straffbestämningen

Absolute discharge tillämpas vid bagatellartad brottslighet eller när ett brott objektivt sett föreligger men handlingen anses mindre klandervärd eller när lagöverträdaren själv har drabbats – t.ex. skadat sig eller blivit avskedad – på grund av brottet. Först om någon form av discharge, compensation order eller böter inte anses tillräckligt med hänsyn till brottets allvar skall domstolen överväga en community sentence.

Samtliga former av community sentences som finns för vuxna kräver samtycke. Att den tilltalade inte samtycker till en viss community order behöver emellertid inte automatiskt innebära att han döms till fängelse. Om han samtycker till någon annan form av community sentence kan rätten välja denna i stället.

Den grundläggande förutsättningen för att rätten skall få döma till en community sentence är alltså att rätten anser att brottet eller den samlade brottsligheten är tillräckligt allvarlig för att berättiga en sådan dom. Avgörande för valet mellan olika community orders är två faktorer. Dels skall den särskilda community ordern eller kombinationen enligt rättens mening vara mest lämplig för den tilltalade. Dels skall den begränsning av friheten som den valda ordern eller kombinationen innebär stå i proportion till den aktuella brottsligheten. Dessa två kriterier kan givetvis komma i konflikt med varandra. Det har då framhållits att rätten bör välja den lämpligaste ordern om den inte är för ingripande jämfört med brottet. (Se Wasik m.fl., Blackstone´s Guide to the Criminal Justice Act 1991, 2 uppl., 1994, s. 59 ff.)

Rätten skall välja en probation order om den anser att övervakning är önskvärd för intresset av att rehabilitera lagöverträdaren eller skydda allmänheten mot skada orsakad av honom eller förhindra honom från att begå nya brott. Samma skäl anges för att välja en combination order. Rätten skall välja en community service order om den konstaterar att den tilltalade är lämplig för samhällstjänst och att samhällstjänst är det mest lämpliga för honom.

Rätten skall döma till suspended sentence endast om fängelse hade varit ändamålsenligt även om möjligheten till anstånd inte hade funnits och om användandet av suspended sentence är berättigat med hänsyn till de särskilda omständigheterna i fallet. Normalt skall kombination med böter eller en compensation order ske.

Rätten skall döma till fängelse endast om den anser antingen att brottet eller den samlade brottsligheten är så allvarlig att endast en sådan dom är försvarlig med hänsyn till brottet eller, om brottet är ett våldseller sexualbrott, att endast en sådan dom är adekvat för att skydda allmänheten mot allvarlig skada från lagöverträdaren. Ett undantag från detta finns dock. I de fall den tilltalade vägrar att lämna sitt samtycke till en sådan community sentence som kräver samtycke får rätten döma till fängelse även om de angivna kriterierna inte är uppfyllda.

Om återfall uttrycktes som huvudregel i Criminal Justice Act 1991 att ett brott inte skulle bedömas som allvarligare på grund av att den tilltalade tidigare hade begått brott. Dessförinnan hade The Court of Appeal tillämpat "the theory of progressive mitigation". Denna teori innebär att den som döms för första gången skall behandlas milt. Efterhand som han återfaller minskar anledningen att se milt på brottsligheten. Efter fyra eller fem återfall saknas anledning att anse omständigheterna förmildrande varför han skall dömas på ett sätt som helt står i proportion till brottet. Regeln i Criminal Justice Act 1991 ansågs motsvara en del av den angivna teorin, nämligen att återfall inte kan medföra en svårare dom än vad brottet motsvarar. Däremot ansågs det osäkert om teorin om progressivt minskad mild behandling alltjämt borde tillämpas. Regeln i Criminal Justice Act 1991 utsattes för kritik. Bl.a. anfördes att den inte stod i överensstämmelse med allmänhetens syn på återfallets betydelse. Regeln ändrades därför genom Criminal Justice Act 1993. Ändringen innebär att domstolen kan beakta tidigare brottslighet när den bedömer det aktuella brottets svårhet. Det bör påpekas att det dessutom enligt den nya lagen som en förmildrande omständighet är möjligt att beakta att den tilltalade inte tidigare har begått brott eller att den tidigare brottsligheten är begränsad. (Se Wasik m.fl., s. 33 ff.)

1.2 Danmark

De allmänna straffen i Danmark är fängelse, *hæfte* och böter.

Fängelse kan dömas ut på bestämd tid, lägst 30 dagar och högst 16 år, och på livstid. Hæfte kan endast dömas ut på bestämd tid, lägst sju dagar och högst sex månader. Villkorlig frigivning kan ske från ett fängelsestraff men inte från hæfte. Villkorlig frigivning från ett fängelsestraff kan ske tidigast efter två månader. Eftersom ett hæftestraff på mer än 60 dagar skulle kunna medföra ett längre frihetsberövande än vid fängelse förekommer i praxis endast sällan så långa hæftestraff.

Hæfte motsvarar i stor utsträckning ett kort fängelsestraff, men kan beskrivas som en något mildare form på det sättet att den som har dömts till hæfte har vissa rättigheter som en fängelsedömd saknar. Den som har dömts till hæfte har under vissa omständigheter rätt att t.ex. ordna egen mat i stället för fängelsekosten och att ordna eget arbete. Skillnaderna är dock numera mindre väsentliga. På grund härav föreslog Straffelovrådet år 1987 att hæftestraffet skall avskaffas. Frågan är under övervägande.

Om rätten finner att det inte är påkallat att ett straff verkställs, skall rätten i domen förordna att frågan om fastställande av straff skjuts upp och bortfaller efter en prövotid. Om det anses mer ändamålsenligt, kan rätten i stället bestämma straffet och förordna att verkställigheten skjuts upp och bortfaller efter en prövotid. Dessa förordnanden benämns *betinget dom*. Förordnandena är givetvis villkorade av att den dömde

sköter sig under prövotiden. Betinget dom kan ersätta fängelse, hæfte och, vilket dock i princip inte sker i praktiken, även böter.

I lag finns inte några ytterligare direktiv för valet mellan betinget dom och ett ovillkorligt straff. I litteraturen anges att allmänpreventiva eller individualpreventiva hänsyn eventuellt i förening med brottets grovhet kan medföra att ett ovillkorligt straff är påkallat (Waaben, Knud, Strafferettens almindelige del II, 3 uppl., 1993, s 44 ff). Vid bedömningen av om rätten skall sätta ut straffet vid betinget dom bör den beakta om detta kan förväntas ha några allmänpreventiva eller individualpreventiva effekter.

Prövotiden vid betinget dom fastställs av rätten. I normala fall kan rätten inte förordna om längre prövotid än tre år. Det vanligaste är att prövotiden bestäms till två år. Om det föreligger särskilda omständigheter kan dock en längre prövotid, högst fem år, bestämmas. Rätten kan som villkor för en betinget dom föreskriva att den dömde under del av eller hela prövotiden skall vara underkastad övervakning. Rätten kan också meddela andra föreskrifter som bedöms ändamålsenliga, t.ex. om vistelseort eller behandling mot missbruk. Dessa föreskrifter motsvarar till stor del de särskilda föreskrifter som i Sverige kan meddelas vid skyddstillsyn enligt 26 kap. 15 § BrB.

Betinget dom kan förenas med böter även om böter inte är föreskrivet för brottet. Om ett frihetsstraff anses nödvändigt men upplysningarna om den tilltalades personliga förhållanden talar för betinget dom, kan rätten bestämma att en del av straffet, högst sex månader, skall verkställas medan resten av straffet görs betinget.

Bedöms betinget dom även i förening med sådana föreskrifter som tidigare nämnts inte tillräckligt, kan rätten, om den tilltalade bedöms som lämplig härför, meddela betinget dom med föreskrift om samhällstjänst. I förening med samhällstjänst skall betinget dom, vilket torde följa av det nyss sagda, inte användas som ersättning för böter. Något krav på samtycke ställs inte upp i lag. Att den tilltalade är negativt inställd till samhällstjänst medför inte automatiskt att han anses som olämplig. Samtycke anses dock normalt utgöra en förutsättning för samhällstjänst. (Se von Eyben m.fl., Karnovs lovsamling, 13 uppl., 1993, s. 2 903.)

Liksom vid "vanlig" betinget dom kan rätten välja mellan att skjuta upp antingen fastställandet av straffet eller verkställigheten. Antalet timmar samhällstjänst kan fastställas till lägst 40 och högst 240. Prövotiden skall i allmänhet motsvara avvecklingstiden även om rätten kan förordna om längre prövotid, dock högst två år. Den dömde ställs under övervakning. Villkor kan ställas upp att den dömde skall genomgå behandling för missbruk eller psykiska problem. Vid viss flerbrottslighet kan kombination ske med böter eller ovillkorligt frihetsstraff.

När det gäller bestämmandet av straff finns vissa generella bestämmelser. När straffet utmäts skall hänsyn tas till lagöverträdelsens grovhet och till upplysningar om gärningsmannens person, såsom hans

allmänna personliga och sociala förhållanden, hans förhållanden före och efter gärningen samt hans bevekelsegrunder för att begå gärningen. Att gärningen har begåtts tillsammans med andra skall i regel anses som en försvårande omständighet. Uppräkningen av omständigheter är inte uttömmande. Hänsyn kan tas även till andra omständigheter.

Ny kriminalitet under prövotiden för en betinget dom medför enligt huvudregeln att domstolen dömer till fängelse för den samlade brottsligheten. Men domstolen har också andra möjligheter. Den kan döma till ett ovillkorligt straff endast för den nya brottsligheten och låta den tidigare domen stå kvar, eventuellt med ändrade föreskrifter. Domstolen kan också döma till en ny betinget dom för den samlade brottsligheten.

Huvudregeln om utdömande av ett ovillkorligt straff för den samlade brottsligheten gäller främst om den dömde har återfallit i likartad brottslighet, och särskilt om återfallet har skett inom en kortare tidsrymd. Men även det nya brottets svårhet har betydelse. Det krävs emellertid inte några extraordinära omständigheter för att domstolen skall kunna frångå huvudregeln. Det är tillräckligt att omständigheterna talar för detta. Vikt kan läggas vid att den nya brottsligheten är olikartad den tidigare, att den inte är särskilt allvarlig eller att den har begåtts mot slutet av prövotiden. Dessutom kan hänsyn tas till att de personliga förhållandena har stabiliserats. (Se Waaben, s. 52 f)

Böter finns i olika former. *Almindelige böder* motsvarar närmast penningböter och används vid brott inom specialstraffrätten. Vid brott mot strafflagen använder domstolen dagsböter. I kombination med andra följder av brottet, t.ex. betinget dom, används en annan bötesform benämnd *tillægsböder*.

Det kan nämnas att det finns en självständig rättsföljd benämnd *forvaring*. Denna reaktion kan användas för gärningsmän som anses uttalat farliga. Forvaring kan endast komma i fråga för vissa allvarligare brott. Forvaring är en tidobestämd reaktion.

1.3 Finland

Den i Finland gällande strafflagen trädde i kraft år 1894. Därefter har en mängd delreformer gjorts. Någon total revidering har dock inte gjorts. Straffrättskommittén tillsattes år 1972. Den fick uppdrag att göra en övergripande översyn av strafflagstiftningen. Kommitténs arbete utmynnade i ett prinicipbetänkande. Detta innehåller alltså inte några konkreta förslag. Nästa steg i arbetet med en total revidering av strafflagstiftningen togs år 1980. Då tillsattes vid Justitieministeriet en omfattande projektorganisation benämnd Strafflagsprojektet. Den totala revideringen skulle emellertid inte göras i ett sammanhang utan stegvis. Strafflagprojektet har avgett förslag i vissa delar, medan arbetet i övriga delar alltjämt pågår.

Innehållet i straffen

I Finland är de allmänna straffen fängelse, böter och ordningsbot. Som alternativ till fängelse finns villkorligt straff. Samhällstjänst är ett annat alternativ till fängelse som dock än så länge finns endast på försök.

För ett fåtal brott kan fängelse på livstid dömas ut. I allmänhet utdöms fängelse på viss tid. Fängelse på viss tid kan dömas ut i lägst 14 dagar och högst 12 år. Vid flerfaldig brottslighet är straffmaximum dock 15 år.

Farliga återfallsförbrytare kan dömas till internering i tvångsinrättning. Enligt lagen är internering en tidsobestämd säkringsåtgärd. Internering kan komma i fråga, om gärningsmannen döms till minst två års fängelse för ett grovt vålds- eller sexualbrott och han under en tid av tio år före det aktuella brottet har begått ett liknande grovt brott. Är förutsättningarna uppfyllda beslutar domstolen, samtidigt som den dömer till ett tidsbestämt fängelsestraff, att den tilltalade *kan* interneras. Interneringsbeslutet fattas sedan av fängelsedomstolen. I praktiken innebär ett beslut om internering att den dömde inte friges villkorligt. Det genomsnittliga antalet internerade personer per dag har under de senaste 25 åren varit ungefär tio stycken.

Böter ådöms som dagsböter. Antalet dagsböter kan bestämmas till lägst en dagsbot och högst 120 dagsböter. För vissa brott gäller ett särskilt minimi- eller maximiantal. Som gemensamt straff kan högst 240 dagsböter dömas ut. I strafflagen ges anvisningar för hur dagsbotsbeloppet skall räknas ut. Grundregeln är att dagsbotens storlek skall bestämmas till ett belopp som vid tiden för domen kan anses vara skäligt med hänsyn till den bötfälldes betalningsförmåga. Normalt innebär detta att dagsbotsbeloppet skall svara mot en tredjedel av den bötfälldes genomsnittliga bruttoinkomst per dag. Något maximibelopp för dagsbotens belopp finns inte. I förordning anges att beloppet inte får bestämmas lägre än 20 mk. Böter som inte kan drivas in kan förvandlas till fängelse.

Ordningsbot är ett till beloppet fixerat bötesstraff. Det är avsett att vara en påföljd för smärre förseelser. Förvandling till fängelse kan inte ske.

Ett fängelsestraff på högst två år kan förklaras villkorligt. Även bötesstraff kan förklaras villkorliga. Det sistnämnda förekommer sällan i praktiken. Över hälften av fängelsestraffen förklaras numera villkorliga. Det villkorliga straffet kan förenas med böter. Detta gäller även om böter inte är stadgat för det aktuella brottet. Vid villkorligt straff löper en prövotid som kan vara minst ett och högst tre år. (Se t.ex. Timonen, Pekka, Inledning till Finlands rättsordning 2, 2 uppl., 1993, s. 72.)

Begår den som har dömts till villkorligt straff ett nytt brott som föranleder fängelse under prövotiden får domstolen bestämma att det villkorliga straffet helt eller delvis skall verkställas. I annat fall är det

villkorliga straffet förfallet efter prövotidens utgång. Misskötsamhet kan inte leda till att det villkorliga straffet skall verkställas.

Samhällstjänst förekommer, som tidigare nämnts, ännu endast på försök. Genom utformningen har man försökt tillförsäkra att samhällstjänst endast används som ett alternativ till ovillkorliga fängelsestraff. Domstolen skall därför först bestämma ett fängelsestraff. Detta får vara på högst åtta månader. Domstolen kan härefter döma till samhällstjänst i stället för det ovillkorliga fängelsestraffet. Antalet timmar samhällstjänst kan bestämmas till lägst 20 och högst 200 timmar.

Kriminalvårdsföreningen ansvarar för verkställigheten av samhällstjänsten. Föreningen skall fastställa en tjänstgöringsplan med ett detaljerat tidsschema och övriga villkor för samhällstjänsten. Den yttersta sanktionen vid misskötsamhet är att samhällstjänsten förvandlas till ovillkorligt fängelse.

Straffbestämningen

Förutom när ordningsbot är aktuellt finns straffskalor som anger ramen för straffbestämningen. Dessutom finns regler för valet av straff och för straffmätningen.

Ett fängelsestraff kan förklaras villkorligt om inte hänsyn till den allmänna laglydnaden kräver att straffet döms ut ovillkorligt. Förutsättningen för att kombinera det villkorliga straffet med böter är att ett villkorligt straff utan böter måste anses vara ett otillräckligt straff för brottet.

För samhällstjänst anges att detta är ett straff som döms ut i stället för ett ovillkorligt fängelsestraff. Domstolen kan döma till samhällstjänst när den annars skulle ha dömt till fängelse, sammanlagt ett fängelsestraff med ett annat eller bestämt att ett villkorligt straff skall verkställas. Rätten kan dock inte ersätta mer än åtta månaders fängelse med samhällstjänst. En förutsättning är att gärningsmannen kan antas klara av samhällstjänsten och att han lämnar sitt samtycke.

Enligt den grundläggande regeln för straffmätningen skall samtliga på saken inverkande straffskärpande och strafflindrande grunder samt enhetligheten i straffpraxis beaktas. Vidare skall straffet utmätas så att det står i rättvist förhållande till brottets skadlighet och farlighet samt till den skuld gärningsmannen ådagalagt genom brottet.

Som särskilda straffskärpningsgrunder anges att den brottsliga verksamheten är planmässig, att brottet har begåtts av en medlem i en för allvarliga brott organiserad grupp, att brottet har begåtts mot belöning och att gärningsmannen tidigare har begått brott. För att tidigare brottslighet skall verka straffskärpande krävs dock att den nya och gamla brottsligheten är likartad eller annars påvisar att gärningsmannen är uppenbart likgiltig för förbud eller påbud i lag.

Tre särskilda strafflindringsgrunder anges. Den första är betydande påtryckning, hot eller annan liknande omständighet som medverkat till

brottets begående. Den andra är stark medmänsklig medkänsla som lett till brottet, eller exceptionell och oförutsedd frestelse eller annan motsvarande omständighet som varit ägnad att minska gärningsmannens förmåga att följa lag. Den sista strafflindringsgrund som anges är gärningsmannens strävan att av egen drift avstyra eller avlägsna verkningarna av sitt brott eller främja utredningen av detta.

1.4 Norge

Straffens innehåll

De allmänna straffen i Norge är fängelse, hefte, samhällstjänst och böter. För särskilda fall finns också rettighetstap. Frihetsstraffen och bötesstraff kan förklaras villkorliga, betinget dom.

Ett fängelsestraff är alltid tidsbestämt. Det kan normalt bestämmas till lägst 14 dagar och högst 15 år. Vid sammanträffande av brott kan straffet uppgå till högst 20 år. För vissa brott, de mest allvarliga, föreskrivs dock en särskild maximitid på 21 år.

Bestämmelserna om *hefte* finns kvar i lagen och utgör således formellt ett straff. De har emellertid inte tillämpats på lång tid.

Samhällstjänst är ett självständigt straff och kan ersätta fängelsestraff på normalt upp till ett år. Den övre gränsen på ett år kan dock frångås i undantagsfall. Antalet timmar samhällstjänst kan bestämmas till högst 360. Någon minimigräns finns inte i straffeloven. I förarbetena uttalas dock att mindre än 20 timmar bör förekomma endast i rena undantagsfall.

I domen skall anges ett alternativt fängelsestraff som svarar mot det fängelsestraff som hade dömts ut om rätten inte hade dömt till samhällstjänst. Vidare skall i domen anges den tid under vilken samhällstjänsten skall slutföras. Denna tid skall svara mot det alternativa fängelsestraffet. Om detta straff är kortare än 120 dagar kan dock en längre tid för genomförandet bestämmas.

Den dömde skall stå under tillsyn när samhällstjänsten genomförs. Domen på samhällstjänst kan kombineras med böter. I särskilda fall kan samhällstjänsten också kombineras med upp till 30 dagars fängelse.

Vid allvarlig eller upprepad misskötsamhet kan det bestämmas att det alternativa straffet helt eller delvis skall verkställas. Hänsyn skall därvid tas till den samhällstjänst som är genomförd.

Böter finns i Norge endast i en form och innebär att ett bötesbelopp döms ut. När beloppet bestäms skall hänsyn tas till gärningen och den dömdes förmögenhetsförhållanden. Detta är de två huvudkriterierna men även andra hänsyn kan tas. Hur stor hänsyn som bör tas till respektive kriterium varierar också. Vid t.ex. mer standardbetonade bötesstraff för mindre allvarliga brott som trafikbrott tas ingen hänsyn till gärningsmannens förmögenhetsförhållanden. Någon minimi- eller maximigräns för bötesbeloppets storlek finns inte. När böter döms ut skall rätten

också ange ett subsidiärt fängelsestraff på lägst en dag och högst tre månader. (Se t.ex. Bratholm m.fl., Straffeloven med kommentarer, del 1, 1991, s. 61 ff.)

Det är också möjligt att kombinera frihetsstraff och böter. Detta gäller även om böter inte ingår i straffskalan för det aktuella brottet. Denna möjlighet infördes år 1985. Tanken är att kombinationen skall kunna bidra till att upprätthålla preventionen vid korta fängelsestraff och att en större möjlighet att variera reaktionen efter individuella skillnader skall kunna ge bättre allmänpreventiva verkningar än enbart fängelse. Möjligheten används lite i den praktiska rättstillämpningen. (Se a.a. s. 59.)

Betinget dom finns i två former. Liksom i Danmark kan domstolen antingen skjuta upp frågan om fastställande av straff (*straffutmålingsutsettelse*) eller skjuta upp verkställandet av straffet under en prövotid (*eksekusjonsutsettelse*). Den förstnämnda formen av betinget dom anses som den mildare formen men används sällan i praxis.

Prövotiden skall i allmänhet vara två år. Om det föreligger särskilda skäl kan en längre prövotid bestämmas, högst fem år. Rätten kan ställa den dömde under övervakning. Om rätten inte bestämmer något annat är övervakningstiden ett år. Föreskrifter kan meddelas om t.ex. uppehållsställe, arbete och missbruksbehandling. Den yttersta sanktionen vid misskötsamhet är att rätten förordnar att straffet helt eller delvis skall verkställas.

Betinget dom kan kombineras med böter. Rätten kan också döma till ett frihetsstraff och skjuta upp verkställigheten av en del av straffet.

Rettighetstap kan innebära att den tilltalade förlorar en offentlig ställning, att han för en bestämd tid förlorar rätten att utöva viss verksamhet eller att han förlorar rätten att tjänstgöra i rikets krigsmakt.

Enligt lag har domstol också möjlighet att besluta att en lagöverträdare sedan hela eller en del av straffet har avtjänats skall hållas i *forvaring*. Denna möjlighet är avsedd att tillämpas på mer frekventa återfallsförbrytare. Definitionsmässigt är forvaring inte ett straff. Institutet används sedan länge inte i praktiken. (Se vidare t.ex. Bratholm m.fl., s. 143 ff.) Det kan nämnas att ett institut benämnt *sikring* kan användas mot tilltalade som bedöms vara farliga återfallsförbrytare. Sikring utgör formellt inte heller ett straff,

År 1980 tillsattes Straffelovkommisjonen. Kommittén har avgett ett antal delbetänkanden. I november 1991 avgav kommittén sitt femte delbetänkande Ny straffelov - alminnelige bestemmelser (NOU 1992:23). Förslagen i detta betänkande har ännu inte lett till någon lagstiftning. Något kort kan ändock nämnas om vissa av de förslag som kommittén har lämnat när det gäller de olika straffen.

Kommittén föreslår att hefte skall utmönstras. Ett nytt frihetsstraff benämnt forvaring föreslås. Detta är en i princip tidsobestämd reaktion avsedd för särskilt farliga brottslingar. En längsta tid, vilken kan förlängas, skall fastställas av rätten. Även en minimitid kan fastställas.

Kommittén föreslår också att möjligheten att förklara böter villkorliga skall avskaffas. Dagsböter övervägdes, men kommittén fann att det nuvarande systemet bör behållas. Ordningen att rätten skall ange ett subsidiärt straff vid böter föreslås avskaffad. (Se NOU 1992:23 s. 26 f.)

Straffbestämningen

Jämfört med de övriga länder som avhandlas har Norge få och mycket generella lagfästa regler för straffbestämningen. De mest preciserade reglerna i detta hänseende är de som gäller för samhällstjänst.

Straffelovekommisjonen övervägde i det tidigare omnämnda delbetänkandet Ny straffelov - alminnelige bestämmelser (NOU 1992:23) huruvida generella regler för straffvalet och straffmätningen borde införas. Kommittén kom dock till slutsatsen att sådana regler skulle bli så generella att de skulle vara av litet värde. Ett annat skäl som angavs för att inte införa sådana regler var att Höyesterett i mycket större utsträckning än de högsta instanserna i t.ex. övriga nordiska länder skapar prejudikat i dessa frågor.

Som tidigare nämnts anges i lag att samhällstjänst kan dömas ut för brott som annars skulle ha medfört ett fängelsestraff på upp till ett år. Denna begränsning kan dock frångås när starka skäl talar för det. Andra begränsningar är att samhällstjänst endast kan dömas ut när hänsynen till den allmänna laglydnaden gör det försvarligt samt den tilltalade bedöms lämplig för och samtycker till samhällstjänst. I princip skall alltså samhällstjänst vara ett alternativ till fängelse. I undantagsfall kan dock samhällstjänst också ersätta betinget dom.

När det gäller betinget dom anges i straffeloven endast att rätten *kan* bestämma att utsättandet eller verkställigheten av straffet skall skjutas upp under en prövotid. Före en lagändring som gjordes år 1981 ställdes vissa kriterier upp för när en dom kunde göras betinget. Vikt skulle läggas vid såväl allmän- som individualpreventiva hänsyn. Man ansåg emellertid att rätten i realiteten kunde göra ett ganska fritt val. Genom ändringen år 1981 överlämnades därför valet till rättens skön.

I rättspraxis har vissa linjer utmejslats. Utgångspunkt skall tas i brottets art och grovhet. Vid grövre brott innebär allmänpreventiva hänsyn att ett ovillkorligt straff skall väljas. För vissa typer av brott har en fast praxis bildats som innebär att ett ovillkorligt straff, främst av allmänpreventiva hänsyn, döms ut. Hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden är ofta av stor betydelse. Ett annat viktigt moment är den tilltalades tidigare brottslighet. Av betydelse är därvid antalet återfall, den tid som förflutit mellan den gamla och den nya brottsligheten samt huruvida den aktuella brottsligheten är likartad den gamla. (Se NOU 1992:23 s. 143 f.)

1.5 Tyskland

Påföljdernas innehåll

De allmänna straffen i Tyskland är böter och fängelse. Systematiskt hör även *Vermögensstrafe* till de allmänna straffen. Med hänsyn till syftet är Vermögensstrafe närmast att betrakta som en form av konfiskation som åläggs vid sidan av huvudstraffet. Om straffet är längre än två år kan rätten nämligen ålägga den tilltalade att betala en summa som beräknas utifrån hans förmögenhet. Vermögensstrafe har tillkommit för att bekämpa illegal droghandel och annan organiserad brottslighet. Även andra följder av brott kan inträda såsom *Nebenstrafen*, t.ex. körförbud under viss tid, och *Nebenfolgen*, t.ex. förlust av rösträtten. Regler finns också om förvaring på t.ex. psykiatrisk klinik.

Fängelse kan vara på livstid eller på viss tid. Fängelse på viss tid kan bestämmas till lägst en månad och högst 15 år. Maximigränsen gäller även vid flerbrottslighet.

Böter döms ut i dagsböter. Antalet dagsböter kan bestämmas till lägst 5 och högst 360, såvida inte ett lägre maximum föreskrivs. Vid flerbrottslighet är det högsta antalet böter som kan dömas ut i stället 720. Dagsbotsbeloppet kan bestämmas till lägst 2 mark och högst 10 000 mark. Det lägsta bötesbelopp som kan dömas ut är således tio mark medan det högsta är 7 200 000 mark. År 1988 var dock över hälften av de böter som dömdes ut på högst 30 dagsböter och dagsbotsbeloppet i över hälften av fallen på mellan 20 och 50 mark (van Kalmthout m.fl., Sanctions-systems in the Member States of the Council of Europe, part 1, 1988, s. 443).

När rätten dömer till fängelse kan den ge anstånd med verkställigheten. Detta kan alltså liknas vid en form av villkorligt fängelse och benämns *Strafaussetzung zur Bewärung*. Sådant anstånd kan användas vid fängelsestraff på upp till två år. Det är inte möjligt att ersätta endast en del av fängelsestraffet med en villkorlig del. Däremot kan det villkorliga fängelset kombineras med böter.

Strafaussetzung zur Bewärung innebär alltid att en prövotid bestäms. Den kan vara lägst två år och högst fem år. Den genomsnittliga prövotiden är tre år (a.a. s. 447). Det villkorliga anståndet kan förenas med särskilda villkor. Dessa villkor delas in i två huvudgrupper, *Auflagen* och *Weisungen*. Auflagen har till syfte att gottgöra den begångna oförrätten och kan innebära att lagöverträdaren efter förmåga skall ställa till rätta skador som han orsakat, betala till någon allmännyttig institution eller staten eller utföra samhällsnyttigt arbete. Weisungen är avsedda att innebära stöd och hjälp åt den dömde så att han inte återfaller i brott och kan avse sådant som utbildning, arbete, uppehållsort, övervakning eller behandling. (Se Schönke m.fl., Strafgesetzbuch, Kommentar, 1988, s. 660 ff.) För vissa former av behandling,

t.ex. sådana som innebär vistelse på institutioner krävs den tilltalades samtycke.

En Strafaussetzung zur Bewärung kan undanröjas om den dömde begår ett nytt brott som visar att hans förhållanden inte motsvarar den goda sociala prognos som förutsattes. Även allvarligare misskötsamhet kan medföra ett undanröjande. Det är emellertid också möjligt att vidta andra mindre ingripande åtgärder som förlängning av övervakningstiden.

Som följd av ett brott kan, under vissa angivna förutsättningar, de nu angivna straffen ersättas av andra sanktioner som alltså inte definitonsmässigt är att anse som ett straff. *Verwarnung mit Strafvorbehalt* är en sådan sanktion. Detta innebär att rätten, sedan den tilltalades skuld och bötesbeloppets storlek fastställts, ger den tilltalade en varning och villkorligt efterger böterna. Detta förutsätter bland annat att bötesstraffet inte överstiger 180 dagsböter, att den sociala prognosen är god och att mer allmänpreventiva hänsyn inte nödvändiggör att ett straff döms ut. En prövotid på mellan ett och tre år skall fastställas. Vissa Auflagen och Weisungen kan också beslutas.

Samhällstjänst förekommer inte som ett självständigt straff i Tyskland. Oavlönat arbete förekommer dock inom straffsystemet. Det förekommer inom ramen för t.ex. Strafaussetzung, villkorlig frigivning och förvandling av böter. När det gäller Strafaussetzung kan samhällstjänst vara antingen en Auflage eller ett frivilligt åtagande från den tilltalade. I vissa situationer skall den tilltalade upplysas om och ges möjlighet att komma med ett eget förslag. Detta gäller dock inte om den tilltalade t.ex. förnekar brott. I vissa hänseenden har det betydelse om det rör sig om en Auflage eller inte. Nämnas kan att om samhällstjänsten är en Auflage kan det villkorliga anståndet omvandlas till fängelse om samhällstjänsten missköts. Rör det sig om ett frivilligt åtagande kan rätten endast meddela ytterligare villkor för det villkorliga anståndet vid sådan misskötsamhet. Någon minimi- eller maximigräns för antalet timmar samhällstjänst finns inte. Inte heller finns det någon fastställd relation mellan antalet timmar och fängelsestraffets längd.

Straffbestämningen

Vissa allmänna bestämmelser för straffbestämningen finns i den tyska strafflagen. Lagöverträdarens skuld utgör grunden för straffmätningen. De verkningar som straffet kan förväntas få på dennes fortsatta liv i samhället skall beaktas. Vid straffmätningen skall rätten väga de omständigheter som talar för och emot lagöverträdaren. Därvid skall rätten beakta

- lagöverträdarens bevekelsegrunder och avsikter,
- den genom brottet uppvisade inställningen och viljan,
- graden av pliktstridighet,
- tillvägagångssättet och brottets tillräkneliga verkningar samt

- lagöverträdarens tidigare levnadssätt, hans personliga och ekonomiska förhållanden såväl som hans förhållanden efter brottet, särskilt hans ansträngningar att gottgöra uppkommen skada o.dyl.

Sedan år 1994 finns också en särskild regel om strafflindring som tar sikte på förlikningssituationer mellan gärningsmannen och offret. Regeln förutsätter att gärningsmannen har gjort vissa ansträngningar, t.ex. återställt en uppkommen skada. Straffet kan då sättas ned eller, under vissa omständigheter, helt efterges.

Omständigheter som utgör rekvisit i straffbuden får inte användas som omständigheter som verkar höjande eller sänkande vid straffmätningen.

I den tyska strafflagen delar man in lagöverträdelser i två kategorier; *Verbrechen* (brott) och *Vergehen* (förseelser). Minimilängden för ett fängelsestraff som döms ut för ett brott är ett år. Om det föreligger förmildrande omständigheter finns dock möjlighet att döma ut ett kortare fängelsestraff. En lagöverträdelse definieras som Vergehen (förseelse) om det straff som anges är fängelse i högst ett år eller böter. Inom dessa gränser anges för många brott maximi- och minimigränser. Kriterierna för att döma ut kortare fängelsestraff än på sex månader är strikta. Ett fängelsestraff på mindre än sex månader får dömas ut endast om särskilda omständigheter med hänsyn till brottet eller lagöverträdarens personliga förhållanden medför att ett fängelsestraff är nödvändigt för att det skall få effekt för lagöverträdaren eller för att skydda rättssystemet. Är dessa kriterier inte uppfyllda får domstolen döma ut böter även om böter inte är föreskrivet för brottet.

En första förutsättning för att rätten skall kunna döma till Strafaussetzung är att de tidigare angivna kriterierna för att döma till fängelse är uppfyllda. Därutöver finns kriterier som anger när anstånd med verkställighet av fängelsestraffet skall respektive får lämnas. Är straffet på mindre än sex månader skall anstånd alltid medges om det kan antas att lagöverträdaren inte fortsätter att begå brott. För straff på mellan sex månader och ett år gäller att anstånd får medges om den sociala prognosen är god och ett fängelsestraff inte anses nödvändigt för att skydda rättssystemet. Vid bedömningen av den sociala prognosen skall rätten beakta bl.a. den tilltalades personlighet, hans tidigare levnadsförhållanden och omständigheterna vid brottet. Det sistnämnda innebär att verkställighet av fängelsestraffet är nödvändigt endast om brottets svårhet gör att ett anstånd framstår som helt oproportionerligt jämfört med allmänhetens rättsmedvetande och om det skulle kunna rubba allmänhetens tilltro till rättssystemet. Även vid fängelsestraff på mellan ett och två år kan anstånd ges om den sociala prognosen är god. Detta förutsätter att en fullständig bedömning av fakta och personliga förhållanden medför att särskilda omständigheter anses föreligga. (Se van Kalmthout m.fl., s. 446 f.)

1.6 Straffsystemen i praktiken

Inledning

I detta avsnitt redovisas vissa statistiska uppgifter om användningen av de olika tidigare beskrivna straffen. Uppgifterna avser samtliga länder utom Tyskland. Användningen av de olika påföljderna i Sverige redovisas i betänkandet, kapitel 3. Tilläggas kan att fångtalet per 100 000 invånare i Sverige år 1993 var 63,0.

De siffror som redovisas är av flera skäl inte direkt jämförbara. Att göra en komparativ undersökning är förenat med stora svårigheter, t.ex. beroende på att statistiken är uppbyggd på olika sätt och förenad med olika undantag. Det har inte heller varit möjligt att få statistik för samma år från de olika länderna. De presenterade uppgifterna skall alltså inte ses som en ansats till en sådan undersökning. De ger dock en översiktlig inblick i hur de olika länderna använder sina olika former av straff.

Det bör nämnas att en komparativ undersökning om användningen av straffrättsliga påföljder i Norden, Västtyskland och England har gjorts av Knut Sveri. Den finns som bilaga till Fängelsestraffkommitténs betänkande Påföljd för brott (SOU 1986:13 - 15). Även om de statistiska uppgifterna nu är relativt gamla, är undersökningen fortfarande intressant.

England och Wales

Tillgänglig statistik avser England och Wales. Uppgifterna avser åren 1992 och 1993. I nedanstående tabell redovisas endast användningen av de straff för vuxna som det tidigare redogjorts för. De redovisade siffrorna avser dock de olika straffens totala användning, således även när det gäller unga lagöverträdare. Tilläggas kan att fångtalet år 1992 per 100 000 invånare var 91,0.

Stora förändringar förekommer när det gäller vissa straff. Det hänger främst samman med införandet av Criminal Justice Act 1991 och 1993. Intressant att notera är den stora användningen av samhällstjänst. I det sammanhanget bör det hållas i minnet att samhällstjänst också förekommer inom ramen för combination orders. De redovisade uppgifterna avser resultatet sedan den tilltalade hade dömts i första instans. Hänsyn tas alltså inte till förändringar föranledda av överklaganden.

Straff	Antal 1992	1993
Absolute discharge	23 800	25 900
Conditional discharge	109 800	111 600
Böter	1 183 800	1 091 500
Probation order	43 900	43 800
Supervision order	5 900	7 300
Community service order	44 100	48 000
Combination order	1 300	8 900
Suspended sentence	22 000	3 800
Fängelse	42 300	43 200

Källa: Criminal Statistics England and Wales 1993, Home Office

Danmark

Uppgifterna från Danmark avser år 1993. Med kursivstil anges tillämpningen av de tre huvudgrupperna; ubetinget frihedsstraff, betinget frihedsstraff och bödeafgörelse. Under respektive huvudgrupp presenteras användningen av de olika formerna. Sådana sanktionsformer som inte har uppmärksammats i den tidigare presentationen har utelämnats. Därav följer en bristande överensstämmelse mellan summan av de olika redovisade formerna av straff och den siffra som angetts för respektive huvudgrupp. Fångtalet år 1993 var 66,0.

Straff	Antal 1993
Ubetinget frihedsstraf	14 538
Ubetinget dom alene	13 370
Delvis betinget dom	875
Delvis betinget dom och samfundstjeneste	19
Utetinget dom och böde	257
Betinget frihedsstraf	8 861
Betinget dom alene	6 327
Betinget dom och samfundstjeneste	562
Betinget dom och böde	1 959
Betinget dom, böde och samfundstjeneste	13
Bödeafgörelse	121 173
Bödedom	8 186
Bödeforlæg	92 434

Källa: Kriminalstatistik 1993, Danmarks Statistik

Finland

I Finland är den senaste statistiken från år 1992. Eftersläpningen beror på att vissa straffrättsliga reformer har försvårat statistikhanteringen. Fångtalet år 1992 var 65,4.

Straff	Antal 1992
Ovillkorligt fängelse	11 538
Villkorligt fängelse	15 637
Ovillkorligt bötesstraff jämte villkorl. fä.	7 743
Samhällstjänst	170
Dagsböter	363 413
- i dom	47 473
- i strafforder	315 940
Ordningsbot	78 858

Källa: Justitieministeriet, Lagberedningsavdelningen

Samhällstjänst förekommer som tidigare nämnts på försök. Det finns statistik avseende samhällstjänsten även för senare år. Dessa uppgifter visar en dramatisk ökning av antalet samhällstjänstdomar. Exempelvis utdömdes 1 003 domar på samhällstjänst år 1994.

Norge

I Norge skiljer man i statistiken mellan *forbrytelser* och *forseelser*. Statistiken, som avser år 1993, är därför uppdelad på detta sätt. Det kan tilläggas att förslag finns om att göra förändringar när det gäller forseelse-begreppet, bl.a. på grund av att detta inte längre anses adekvat. Forseelser kan t.ex. leda till fängelse. Fångtalet i Norge år 1993 var 61,3 per 100 000 invånare.

Straff	Antal, år 1993	
	Forbrytelser	Forseelser[1]
Bot (forelegg)	5 189	195 125
Bot ved dom	563	1 314
Betinget dom	1 953	372
Betinget dom+bot	2 668	3 245
Ubetinget/betinget fengsel	1 202	384
Ubetinget fengsel	4 755	5 372
Samfunnstjeneste	933	105
Sikring	22	0

[1] Omfattar ikke kombinerte forbytelses- och forseelsesaker (bare rene forseelsesaker)

Källa: Statistisk sentralbyrå

2 Internationella konventioner, rekommendationer, m.m.

2.1 Inledande synpunkter

Sverige har tillträtt ett antal internationella konventioner som är av intresse när det gäller frågor om de olika straffen och straffbestämningen. Såväl Förenta nationerna som Europarådet har dessutom utfärdat ett stort antal rekommendationer och liknande instrument på området. I förevarande avsnitt kommer detta material att presenteras.

Närmast kommer de aktuella konventionerna och några rättsfall i anslutning till dessa att uppmärksammas. Därefter kommer rekommendationer och liknande instrument att behandlas. Förutom att de är talrika är flera av dem dessutom mycket omfångsrika. För innehållet kommer därför att redogöras mer utförligt endast när detta avser påföljdsbestämning, icke frihetsberövande sanktioner och villkorlig frigivning. Det bör tilläggas att även dessa redogörelser inte innebär ett fullständigt återgivande av innehållet.

2.2 Konventioner

Sverige har tillträtt den av FN utfärdade internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (SÖ 1971:42). Europarådet har utfärdat en liknande konvention som Sverige har tillträtt. Den benämns konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (SÖ 1952:35). Till denna konvention finns tio tilläggsprotokoll. Nämnas kan också att Sverige har tillträtt den europeiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller

förnedrande behandling eller bestraffning (SÖ 1988:37). Denna konvention avser upprättande av en kommission med uppgift att undersöka hur personer som berövats sin frihet behandlas. Den kommer därför inte att avhandlas vidare. Sverige har också tillträtt den av FN utfärdade konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (SÖ 1986:1).

Konventioner och författningar om internationellt samarbete vid verkställighet av straff och påföljder tangerar det ämne som behandlas i förevarande bilaga. Därför bör följande nämnas. Sverige har tillträtt den europeiska konventionen rörande övervakning av villkorligt dömda eller villkorligt frigivna personer (SÖ 1979:4). Vid samarbete med land som tillträtt den konventionen eller annan konvention om sådan övervakning gäller lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet. Sverige har vidare tillträtt den europeiska konventionen om brottmålsdoms internationella rättsverkningar (SÖ 1973:55). I anledning av det utfärdades lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom. Även nordiskt samarbete finns när det gäller verkställighet av frihetsstraff och villkorliga påföljder. I Sverige gäller lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

Den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter

År 1948 antogs den universella förklaringen om de mänskliga rättigheterna av FN:s generalförsamling. Utifrån denna öppnades år 1966 två konventioner för undertecknande och en av dem var den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (SÖ 1971:42). Konventionen undertecknades av Sverige år 1971 och trädde i kraft år 1976. En särskild kommitté övervakar konventionen. Kommittén kan inte fatta några bindande beslut utan endast avge påpekanden gentemot konventionsstat. Inte heller medger konventionen framställningar av enskilda personer. Ett antal stater, däribland Sverige, har emellertid tillträtt det fakultativa protokollet till den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (SÖ 1971:43). Det protokollet medger framställningar av enskilda personer.

Artikel 10 p 3 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller ett förbud mot tvångsarbete eller annat påtvunget arbete. Från förbudet undantas emellertid verkställighet av en dom på straffarbete, som avkunnats av en behörig domstol, i en stat där frihetsberövande i form av straffarbete får åläggas som bestraffning för brott. I p 3 c) anges slutligen att vissa former av arbete inte skall anses som tvångsarbete eller annat påtvunget arbete. Bland annat nämns annat arbete än sådant som utförs på grund av dom på straffarbete och som regelmässigt utkrävs av den som är berövad sin frihet till följd av ett av

domstol i laga ordning meddelat beslut eller av den som är villkorligt frigiven.

Konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Sverige undertecknade konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna år 1950 och ratificerade den år 1952 (SÖ 1952:35). Konventionen trädde i kraft den 3 september 1953. Genom konventionen har upprättats två organ; Den Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna och den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Dessa organ och Europarådets ministerkommitté har till uppgift att övervaka konventionens efterlevnad. Mål kan anhängiggöras av såväl konventionsstat som enskild person eller organisation. Om målet inte avvisas eller förliks av kommissionen kan målet under vissa förutsättningar bli föremål för prövning av domstolen och annars av ministerkommittén. Konventionsstaterna är, under förutsättning att de erkänt domstolens kompetens, skyldiga att rätta sig efter domstolens eller ministerkommitténs avgöranden. Sverige erkände inte domstolens kompetens i samband med ratifikationen av konventionen. År 1966 lämnades emellertid ett sådant erkännande för en femårsperiod. Detta har efterhand förnyats för ytterligare femårsperioder.

Liksom FN-konventionen innehåller denna konvention ett förbud mot tvångsarbete. Med tvångsarbete eller påtvunget arbete avses, enligt artikel 4, emellertid inte arbete som regelmässigt utkrävs av den som är underkastad frihetsförlust i enlighet med artikel 5 eller som är villkorligt frigiven. Enligt artikel 5 är frihetsberövanden tillåtna bl.a. då någon lagligen är berövad sin frihet efter fällande dom av vederbörlig domstol.

Vad som skall förstås med tvångsarbete eller påtvunget arbete har varit föremål för bedömning av den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och av den Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna. Kommissionen har framhållit att begreppet måste tolkas i ljuset av Internationella arbetsorganisationens (ILO) praxis. Med ledning härav har kommissionen angett att tvångsarbete och påtvunget arbete karakteriseras av två omständigheter, nämligen dels att arbetet utförs av arbetaren mot hans vilja, dels att kravet på att arbetet skall utföras är orättfärdigt eller innefattar ett element av förtryck eller att arbetet innebär en påfrestning ("hardship") som skulle kunna undvikas.

Till ledning av bedömningen av begreppet tvångsarbete eller påtvunget arbete kan nämnas ett mål ur Europadomstolens praxis. Enligt artikel 5 är det tillåtet att frihetsberöva lösdrivare. Målet gällde arbetsplikt för belgiska lösdrivare som tagits in på anstalt. Europakommissionen ansåg att förfarandet stod i strid med europakonventionen. Europadomstolen ansåg däremot att det inte förelåg någon kränkning av

konventionen. Själva frihetsberövandet ansågs motsvara kraven i artikel 5. Skyldigheten att utföra arbete ansågs inte ha gått längre än vad som kunde anses normalt eftersom syftet var att främja de intagnas rehabilitering och arbetsplikten grundade sig på en allmän standard som hade sin motsvarighet i flera av Europarådets medlemsstater.

Enligt artikel 5 har den som berövas sin frihet genom arrestering eller på annat sätt, rätt att inför domstol påfordra att lagligheten av frihetsberövandet snabbt prövas. Ur Europadomstolens praxis kan i detta sammanhang nämnas ett mål, fallet Weeks, som har intresse när det gäller villkorlig frigivning (Eur. Court H.R., Weeks case, decision of 26 May 1986, Series A no. 114).

Weeks var en brittisk medborgare som år 1966 hade dömts till livstids fängelse. Han frigavs "on license" år 1976. År 1977 hävde *the Home Secretary* frigivningen efter att ha hört *the Parole Board*. Weeks menade att bl.a. hans rätt till domstolsprövning inte hade iakttagits. Storbritannien menade i denna fråga att artikel 5 inte var tillämplig på beslutet att häva frigivningen eftersom Weeks redan var berövad friheten på grund av domen från år 1966 och hänvisade därvid till ett tidigare fall som domstolen hade avgjort. När det gäller de uttalanden som Storbritannien hänvisade till och som skulle innebära att domen borde omfatta det efterkommande beslutet uttalade Europadomstolen följande.

> ...it does not purport to deal with an ensuing period of detention in which new issues affecting the lawfulness of the detention might arise."

Uttalandet torde alltså innebära att en person som frigetts, t.ex. villkorligt, har rätt till domstolsprövning av ett senare beslut att beröva honom friheten igen, om orsakerna till frihetsberövandet är andra än de som prövades genom den ursprungliga domen.

I målet prövades ett antal andra frågor bl.a. huruvida beslutande organ var domstolsliknande. Rättsfallet betydelse för bedömningen av övervakningsnämndernas ställning ur konventionssynpunkt har övervägts av Domstolsutredningen i betänkandet Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106).

I Sverige kan anstaltschefen besluta om tidstillägg som en disciplinär påföljd. Detta har vissa likheter med förverkande av villkorlig frigivning. Den skillnaden föreligger dock att den dömde inte är frigiven när beslut om tidstillägg är aktuellt. Europakommissionen har prövat om det svenska förfarandet med tidstillägg som beslutas av anstaltschefen strider mot kravet i artikel 5 att ingen får berövas sin frihet utom i vissa angivna fall, bl.a. efter fällande dom av domstol (European Commission of Human Rights, Application no. 12613/86). Kommissionen konstaterade att det aktuella tidstillägget inte innebar att frihetsberövandet blev längre än den av domstolen utmätta strafftiden. Vidare uttalade man att sanktionen var rent disciplinär och att den ursprungliga domen, även

efter beslutet om disciplinär bestraffning, var grunden för frihetsberövandet. Tidstillägget ansågs alltså inte ha resulterat i ett särskilt frihetsberövande på sätt som avses i artikel 5.

2.3 Standard Rules, m.m. från FN

FN har antagit ett antal instrument som benämns bl.a. principles, guidelines, standard rules och recommendations.

Ett antal av dessa avser fängelsestraff. Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners antogs av the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders år 1955. Reglerna är mycket utförliga och avser sådant som inkvartering, kläder, personliga ägodelar, sjukdom, anstaltspersonalen, utbildning av interner och sociala kontakter. Den 9 december 1988 antog the General Assembly Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment. Principerna avser behandlingen av frihetsberövade personer. Samma församling antog den 14 december 1990 Basic Principles for the Treatment of Prisoners, som alltså avser fängelsedömda. Dessa grundläggande principer tar sikte på sådant som förbud mot diskriminering på grund av ras, religion, politiska åsikter, osv., respekt för mänskliga rättigheter och tillgång till sjukvård. Avseende frihetsberövade ungdomar antog the General Assembly den 14 december 1990 Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty.

Declaration on the Protection of all Persons Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment antogs den 9 december 1975. Deklarationen avser förbud och åtgärder mot tortyr och annan liknande behandling eller bestraffning. Safeguards Guaranteeing Protection of the Rights of Those Facing the Death Penalty godkändes den 25 maj 1984. Instrumentet anger en minimistandard för användning av dödsstraff. United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines) antogs den 14 december 1990 och avser förhindrande av ungdomsbrottslighet.

När det gäller alternativ till fängelse bör två instrument närmare uppmärksammas. Det ena, Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules), tar sikte på unga lagövertädare. The Beijing Rules avhandlas närmast. Därefter kommer Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules) att kommenteras.

United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules)

United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules) antogs av the General Assembly den

29 november 1985. Enligt inledningen uttrycker reglerna en godtagbar minimistandard när det gäller behandling av unga lagöverträdare. Reglerna är indelade i sex delar. Reglerna är vidare indelade i kapitel, vilka är löpande numrerade. I anslutning till respektive regel finns en kommentar.

Del ett avser grundläggande principer. Reglerna är, enligt regel 2.1, tillämpliga på unga lagöverträdare. Med ung lagöverträdare (juvenile) avses ett barn eller en ungdom som enligt respektive lands rättssystem behandlas på annat sätt än vuxna om han har begått ett brott. Inriktningen bör dock vara att tillämpa principerna även på unga vuxna lagöverträdare. Rättssystemet för unga skall värna om den unges välbefinnande och tillförsäkra att reaktioner alltid står i proportion till omständigheterna kring både brottet och lagöverträdaren.

Del två behandlar förundersökning och åtal. Inledningsvis avhandlas frågor som underrättelser till föräldrar och beslutsfattare vid frihetsberövande. Samhällstjänst och samtycke uppmärksammas i samband med reglerna om diversionsåtgärder. Med diversionsåtgärder avses åtgärder som medför att saken slutligt handläggs på förundersökningsstadiet, alltså utan formellt domstolsförfarande. När det är lämpligt bör man, enligt reglerna, försöka använda sådan åtgärder i stället för domstolsförfarande. Polis, åklagare eller annan myndighet som har hand om mål med unga skall ges behörighet att disponera över dessa mål. Krav på samtycke skall finnas när bl.a. samhällstjänst används som diversionsåtgärd. Enligt kommentaren är detta nödvändigt med hänsyn till Abolition of Forced Labour Convention.

Del tre avser bl.a. domstolsförfarandet i ungdomsmål. I dessa regler tas upp principer som rättvis rättegång och rätt till försvarare. Vägledande principer för dömandet ges också. Reaktionen från samhället skall, enligt regel 17.1, stå i proportion till, inte bara omständigheterna kring brottet och dess svårhet, utan också den unges förhållanden och behov samt samhällets behov. Begränsningar av den unges frihet skall ske endast efter noggrant övervägande och skall ha så kort varaktighet som möjligt. Frihetsberövande skall ske endast om den unge döms för ett allvarligt brott som inneburit att våld utövats mot annan person eller för upprepad annan allvarlig brottslighet. En ytterligare förutsättning är att någon annan lämplig reaktion inte finns. En kompetent myndighet skall ha behörighet att avbryta åtgärderna när som helst.

Enligt regel 18.1 bör ett stort antal möjliga reaktioner finnas tillgängliga för den dömande myndigheten. Som exempel anges bl.a. villkorlig dom, samhällstjänst, finansiella påföljder och olika former av utbildning. Ingen ung lagöverträdare skall skiljas från föräldrarnas tillsyn om inte omständigheterna i målet gör det nödvändigt. Placering på institution skall betraktas som en sista utväg och bestå under kortast möjliga tid. Handläggningen skall vara snabb och utan onödiga dröjsmål. Avslutningsvis behandlas register- och personalfrågor.

I del fyra avhandlas icke institutionell behandling medan del 5 avser institutionell behandling. Nämnas kan att villkorlig frigivning enligt reglerna skall användas så långt möjligt och medges vid tidigast möjliga tidpunkt. Villkorligt frigivna unga lagöverträdare bör ges stöd och övervakning av lämplig myndighet. Den sista delen gäller frågor om forskning, planering o.dyl.

United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules)

Únited Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules) antogs den 14 december 1990. Reglerna är indelade i åtta delar.

I den första delen behandlas generella principer. Reglerna innehåller ett antal grundläggande principer för att främja användningen av icke frihetsberövande åtgärder. Reglerna är också avsedda att utgöra ett minimiskydd för personer som är föremål för till fängelse alternativa påföljder. Vid tillämpningen av reglerna skall staterna försöka tillförsäkra en balans mellan den enskilde lagöveträdarens rättigheter, offrets rättigheter samt samhällets intresse av allmänhetens säkerhet och brottsprevention. Medlemsstaterna skall utveckla icke frihetsberövande åtgärder för att bl.a. minska användningen av fängelse.

Kapitel två avser tillämpningsområdet för icke frihetsberövande åtgärder. Reglerna är tillämpliga på alla personer som är föremål för åtal, rättegång eller verkställighet av en dom samt på alla stadier av det rättsliga förfarandet. Straffsystemet bör, enligt regel 2.3, föreskriva ett varierat utbud av icke frihetsberövande åtgärder dels för att kunna erbjuda en större flexibilitet i förhållande till brottets natur och allvarlighet, lagöverträdarens personlighet och bakgrund samt kravet på samhällsskydd, dels för att undvika onödig användning av frihetsberövanden. Icke frihetsberövande åtgärder bör användas enligt principen så lite ingripande som möjligt (regel 2.6).

I lag skall föreskrivas om introduktionen och användningen av icke frihetsberövande åtgärder. Valet av en icke frihetsberövande åtgärd skall baseras på en summering av etablerade kriterier med hänsyn till brottets natur och allvarlighet, lagöveträdarens personlighet och bakgrund, syftet med lagföringen samt offrets rättigheter. Icke frihetsberövande åtgärder som innebär en skyldighet eller förpliktelse för lagöverträdaren och som tillämpas före eller i stället för formell rättegång, kräver dennes samtycke. Under verkställigheten får lagöverträdarens rättigheter inte begränsas i större omfattning än vad det ursprungliga beslutet, meddelat av behörig myndighet, innebar. Vid tillämpningen av icke frihetsberövande åtgärder skall såväl lagöverträdarens som dennes familjs rätt till privatliv respekteras.

I den tredje delen behandlas rättegångsstadiet. Den dömande myndigheten skall när den fattar sitt beslut beakta den tilltalades behov av

rehabilitering, samhällets skyddsbehov och offrets intressen. Domstolen kan avsluta ett mål på följande sätt

- verbala sanktioner, t.ex. varning och reprimand,
- villkorad varning (conditional discharge),
- "Status penalties",
- ekonomiska sanktioner och monetära straff, t.ex. böter och dagsböter,
- konfiskation,
- restitution till offret eller kompensation,
- villkorlig eller uppskjuten dom,
- övervakning,
- samhällstjänst,
- överförande till ungdomsvårdsskola,
- husarrest,
- annan icke institutionell behandling,
- en kombination av ovanstående åtgärder.

I den fjärde delen avhandlas stadiet efter domen. Den kompetenta myndigheten skall ha ett stort antal alternativ till sitt förfogande för att kunna undvika institutionalisering och hjälpa lagöverträdaren till en snabb återanpassning. Häri kan inbegripas halvvägshus, frigivning för arbete eller utbildning, olika former av villkorlig frigivning, straffeftergift och nåd. Syftet med övervakning är att minska återfallsrisken och att hjälpa lagöverträdaren med dennes anpassning till samhället. Den icke frihetsberövande åtgärden får inte pågå längre än den tid som bestämts av behörig myndighet. Om den verkställande myndigheten skall bestämma villkor som skall iakttas av lagöveträdaren, skall den ta hänsyn till både samhällets behov samt den dömdes och offrets behov och rättigheter. Dessa villkor skall vara praktiska, precisa och så få som möjligt. De kan ändras i takt med att lagöverträdaren gör framsteg.

Disciplin och brott mot uppställda villkor behandlas i den femte delen. Brott mot angivna villkor kan resultera i ändring eller undanröjande av den icke frihetsberövande åtgärden. Ett misslyckande med en icke frihetsberövande åtgärd bör, enligt regel 14.3, inte automatiskt leda till en frihetsberövande åtgärd.

De två återstående delarna avser sådant som rekrytering och utbildning av personal, lekmannamedverkan samt internationellt samarbete.

2.4 Europeiska rekommendationer och resolutioner

Rekommendationerna och resolutionerna från Europarådet är talrika. Liksom när det gäller FN finns ett antal som avser behandlingen av personer som har dömts till fängelse. Den övergripande rekommendationen om fängelse är Recommendation No. R (87) 3 on the European Prison Rules. Denna rekommendation företer likheter med FN:s Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners. Den innehåller

således detaljerade regler bl.a. om sådant som intagning, inkvartering, kläder, disciplinär bestraffning samt arbete och utbildning. Unga lagöverträdare som har dömts till fängelse uppmärksammas i Resolution (66) 25 Short-term Treatment of Young Offenders of Less than 21 Years. Behandlingen av långtidsdömda och av farliga intagna avhandlas i Resolution (76) 2 on the Treatment of Long-term Prisoners respektive Recommendation No. R (82) 17 concerning Custody and Treatment of Dangerous Prisoners. I Recommendation No. R (82) 16 on Prison Leave behandlas permission.

Medlemsstaterna rekommenderas i Resolution (73) 24 on Group and Community Work with the Offenders att införa eller utveckla i rubriken angivna metoder. Anvisningar ges om hur detta kan ske, t.ex. genom utbildning av personalen. Resolution (75) 25 on Prison Labour ger rekommendationer om arbete i fängelse. Vissa rekommendationer om tillämpningen av den europeiska konventionen rörande övervakning av villkorligt dömda eller villkorligt frigivna personer (se avsnitt 2.2) återfinns i Recommendation No. R (79) 14 concerning the Application of the European Convention on the Supervision of Conditionally Sentenced or Conditionally Released Offenders. Recommendation No. R (84) 10 on the Criminal Record and Rehabilitation of Convicted Persons innehåller rekommendationer om behandlingen av kriminalregister m.m. I Recommendation No. R (84) 12 concerning Foreign Prisoners uppmärksammas de särskilda problem och behov som utländska fångar kan ha, t.ex. på grund av kultur och språk. Rekommendationer ges bl.a. om hur de bör behandlas och om utbildning av personal. I Recommendation No. R (89) 12 on Education in Prison ges rekommendationer angående utbildning av interner.

I det följande skall ett antal rekommendationer och resolutioner som avser icke frihetsberövande påföljder, villkorlig frigivning och påföljdsbestämning närmare kommenteras. Inledningsvis kan dock följande sägas om dessa.

Resolution (65) 1 on Suspended Sentence, Probation and other Altenatives to Imprisonment, Resolution (70) 1 Practical Organisation of Measures for the Supervision and After-care of Conditionally Sentenced or Conditionally Released Offenders, Resolution (76) 10 on Certain Alternative Penal Measures to Imprisonment samt Recommendation No. R (92) 16 European Rules on Community Sanctions and Measures gäller villkorliga påföljder eller åtgärder. De tre förstnämnda avser främst utökad användning av sådana påföljder eller åtgärder medan den sistnämnda främst gäller utformningen av dem. Resolution (73) 17 on the Short-term Treatment of Adult Offenders avser minskad användning av kortare fängelsestraff.

Recommendation No. R (92) 17 concerning Consistency in Sentencing ger rekommendationer i syfte uppnå mer enhetliga straffdomar.

Resolution (65) 1 on Suspended Sentence, Probation and other Alternatives to Imprisonment och Resolution (70) 1 Practical Organisation of Measures for the Supervision and After-care of Conditionally Sentenced or Conditionally Released Offenders

Resolutionen (65) 1 innebär en rekommendation till medlemsländerna att tillförsäkra att deras lagstiftning medger domare eller annan kompetent myndighet möjlighet att ersätta frihetsberövande påföljder med villkorliga åtgärder när det gäller förstagångsförbrytare som inte begått ett särskilt allvarligt brott. Vidare rekommenderas länderna att vidta alla åtgärder för att öka användningen av villkorliga påföljder. De rekommenderas också att överväga andra åtgärder ägnade att undvika fängelsestraff, särskilt när det gäller förstagångsförbrytare.

Den andra resolutionen är antagen för att underlätta fullgörandet av resolutionen (65) 1. Medlemsstaterna ges följande rekommendationer.

Lagstiftningen bör ses över för att undersöka möjligheterna att utöka och förbättra olika former av villkorliga påföljder eller förändra verkställigheten av dem samt att undanröja begränsningar gentemot villkorliga åtgärder. Före domen bör personutredningar utföras av tränad personal.

De bestämmelser som medger villkorlig frigivning, såsom regler om tidigaste tidpunkt för frigivning och om begränsningar för vissa typer av dömda, bör ses över och vid behov förbättras. De som avtjänar livstidsstraff bör tillförsäkras villkorlig frigivning eller nåd efter övervägande av deras personlighet och behovet av samhällsskydd. För kriminalvårdsmyndigheter eller annan kompetent myndighet bör finnas skyldighet att erbjuda eftervård även för dem som frigetts utan prövotid. Procedurer som föregår villkorlig frigivning skall vara anpassade efter den dömdes behov av behandling och samhällets skyddsbehov. Åtgärder för att underlätta övergången från vistelse i anstalt till samhälle bör ses över och utvecklas.

För att utveckla övervakningsmetoder bör lagstiftningen ses över så att frivårdande åtgärder blir individuellt anpassade. Vidare bör bestämmelser om behandlingen av dömda med särskilda problem, t.ex. alkoholproblem, ses över. Modifiering av föreskrifter vid villkorliga påföljder eller villkorlig frigivning bör vara möjlig.

Lämpliga sanktioner skall finnas för att tillförsäkra att föreskrifter följs. Sanktioner vid brott mot föreskrifter bör därför vara sådana att hänsyn tas även till den dömdes generella attityd och behov av behandling. Vid ny brottslighet skall det vara möjligt att välja mellan att döma till fängelse för den samlade brottsligheten, att döma till en särskild påföljd för den nya brottsligheten eller att döma till en villkorlig påföljd för den samlade brottsligheten.

Resolution (73) 17 on the Short-term Treatment of Adult Offenders

Resolution (73) 17 on the Short-term Treatment of Adult Offenders har, enligt ingressen, tillkommit bland annat på grund av att medlemsstaterna fortfarande har ett stort antal interner som avtjänar fängelsestraff på sex månader eller mindre, att antalet domar med sådana straff tenderar att öka samt att det alltmer ifrågasätts om sådana straff är effektiva.

Medlemsstaterna ges ett antal rekommendationer. Allt bör göras för att begränsa antalet fängelsedomar för mindre allvarliga brott eller för personer som inte anses väldigt farliga för samhället. När fängelse är oundvikligt bör, om det inte skett tidigare, den intagnes personliga förhållanden utredas under frihetsberövandet för att befrämja återanpassningen. Möjligheterna som erbjuds med villkorliga påföljder av kort varaktighet bör övervägas, t.ex. kan den korta tiden kompenseras av intensiv behandling. Åtgärder som inte innebär inlåsning men inte heller fullständig frihet - t.ex. begränsningar i friheten, böter och övervakning - bör främjas.

Resolution (76) 10 on Certain Alternative Penal Measures to Imprisonment

Inledningsvis anges att rekommendationerna i Resolution (76) 10 on Certain Alternative Penal Measures to Imprisonment ges till medlemsstaterna under beaktande bl.a. av intresset av likartade straffrättsliga principer, tendensen i medlemsstaterna att undvika fängelsestraff samt nödvändigheten av att utveckla alternativa befintliga åtgärder och uppmuntra nya åtgärder. Medlemsstaterna ges därefter rekommendationen att avlägsna hinder i lagstiftningen mot användningen av alternativ till fängelsestraff.

Nya metoder för villkorliga påföljder bör, enligt resolutionen, studeras. Därvid bör den ökande användningen av hjälpmedel i den dömdes bostad som har provats i några medlemsstater studeras.

Det bör tillförsäkras att böter kan användas som påföljd på bred basis. Därvid bör det beaktas att det är möjligt att anpassa böterna till den dömdes ekonomiska förhållanden. Metoderna för att framtvinga betalning bör vara sådana att förvandling till fängelsestraff om möjligt undviks.

Möjligheterna till ökad användning av berövanden av t.ex. körkort, konfiskation och självständiga ersättningar för fängelsedomar bör studeras.

Vidare rekommenderas medlemsstaterna att studera olika nya alternativ till fängelse och särskilt att

- överväga utrymmet för straffrättsliga åtgärder som endast innebär en skuldförklaring utan att medföra något faktiskt straff,

- överväga möjligheten att uppskjuta straffet sedan den tilltalades skuld fastställts för att kunna välja en påföljd som tar hänsyn till den tilltalades förbättring efter det att denne förklarats skyldig,
- studera fördelarna med samhällsarbete samt
- överväga fördelarna med semi-detention (fritidsfängelse o.dyl.) som en mildare form av påföljd.

Recommendation No. R (92) 16 European Rules on Community Sanctions and Measures

Recommendation No. R (92) 16 European Rules on Community Sanctions and Measures är den mest utförliga och innehåller detaljerade regler. Till reglerna finns ett Draft Explanatory Memorandum. Inledningsvis bör framhållas att det till reglerna också finns en Appendix – Glossary som definierar vissa i reglerna förekommande termer och att denna appendix enligt regel 2 utgör en integrerad del av reglerna. Av preambeln framgår att syftet med reglerna i korthet är att skapa ett regelverk för nationella lagstiftare och praktiker och att tillförsäkra respekten för de grundläggande mänskliga rättigheterna.

En inte helt enkel fråga är vilka icke frihetsberövande påföljder och åtgärder reglerna omfattar. Enligt ett cirkulär riktat till vissa statstjänstemän har det angetts att reglerna omfattar alla icke frihetsberövande påföljder. I appendixen ges följande definition.

> The term "community sanctions and measures" refers to sanctions and measures which maintain the offender in the community and involve some restriction of his liberty through the imposition of conditions and/or obligations, and which are implemented by bodies designated in law for that purpose.
>
> The term designates any sanction imposed by a court or a judge, and any measure taken before or instead of a decision on a sanction as well as ways of enforcing a sentence of imprisonment outside a prison establishment.
>
> Although monetary sanctions do not fall under this definition, any supervisory or controlling activity undertaken to secure the implementation falls within the scope of the Rules.

Av preambeln och förklaringen till denna framgår vidare att alla påföljder och åtgärder enligt definitionen omfattas, inklusive sätt att framtvinga efterlevnaden av ett fängelsestraff utanför anstalten, t.ex. villkorlig frigivning. Dessutom avses åtgärder före rättegången. Däremot undantas åtgärder som är särskilt avsedda för ungdomar.

Enligt definitionen av samhällspåföljder uppställs ett krav på begränsning av friheten. Därmed skulle t.ex villkorlig dom kunna falla utanför reglerna. Möjligen är denna fråga mindre intressant eftersom utrymmet för att påföljder, som inte begränsar friheten genom att t.ex.

ställa upp föreskrifter gentemot den dömde, skulle kunna komma i konflikt med reglerna förefaller ytterst begränsat.

Reglerna är i indelade i tre delar och elva kapitel, varav den första delen om generella principer kommer att behandlas mest utförligt.

Om inget annat anges avses i det följande med *samhällspåföljder* community sanctions and measures och med *den dömde* även anklagade.

Del I - Generella principer

Det första kapitlet behandlar ramar för lagar i ämnet. Här finns ett förbud mot tidsobegränsade samhällspåföljder. I regel 6 anges att samhällspåföljder både skall vara proportionerliga i förhållande till brottet och ta hänsyn till den dömdes personliga förhållanden. Enligt regel 10 får lagen inte medge automatisk förvandling till fängelsestraff vid misskötsamhet.

Kapitel två avser rättsliga garantier och procedurer för klagomål. Beslut som innebär att någon döms till en samhällspåföljd eller att en sådan påföljd upphävs får fattas endast av en domstol, domare eller åklagare. Den dömde skall ha rätt att klaga på ett sådant beslut. Beroende på klagomålets natur anvisas olika instanser. Vidare finns regler om förfarandet och om rätt till ombud.

Det tredje kapitlet behandlar grundläggande rättigheter. I regel 20 finns ett förbud mot diskriminering. I kommentaren görs en åtskillnad mellan diskriminering och differentiering. Diskriminering definieras som tillämpning av orättvisa urvalskriterier. Samhällspåföljder får inte inkräkta på internationellt accepterade medborgerliga och politiska rättigheter eller äventyra den dömdes värdighet och liknande. I kommentaren påpekas risken att personer som dömts till en samhällspåföljd utsätts för ringaktning och liknande av omgivningen, just av den anledningen att den dömde vistas ute i samhället.

Instruktioner, särskilt sådana som gäller kontroll, från den verkställande myndigheten skall enligt regel 24 vara praktiska, precisa och begränsade till vad som är nödvändigt för en effektiv verkställighet. Denna regel har enligt kommentaren tillkommit både med hänsyn till den dömde och till risken för att påföljden annars blir ineffektiv. Samhällspåföljder får inte innefatta medicinsk eller psykologisk behandling i strid med internationellt antagen etisk standard. De får inte heller innebära risk för fysisk eller psykisk skada. Rätten till sociala förmåner får inte begränsas för att man har dömts till en samhällspåföljd.

Det fjärde kapitlet avser samarbete med och samtycke från den dömde. Samhällspåföljder skall vara ägnade att utveckla den dömdes känsla för ansvar gentemot samhället i allmänhet och brottsoffret i synnerhet. En samhällspåföljd skall enligt regel 31 användas endast när det finns kännedom om vilka förhållanden eller förpliktelser som kan vara ändamålsenliga. Enligt kommentaren är det inte någon större

mening att använda en samhällspåföljd om den dömde inte är beredd att samarbeta och rätta sig efter kraven. En samhällspåföljd skall därför, enligt regel 31, användas endast om den dömde är beredd att samarbeta och iaktta de krav som ställs på honom. Enligt regel 32 skall påföljden utformas efter den dömdes individuella behov. Den dömde skall efter det att han har dömts till en samhällspåföljd men innan verkställigheten påbörjats informeras om påföljden. Detta gäller även om han under det förberedande arbetet fått sådan information. Den dömde skall så långt som möjligt delta i beslut om verkställigheten. Krav på samtycke till samhällsåtgärder uppställs endast för de fall åtgärden vidtas på förundersökningsstadiet. Som skäl för detta krav på samtycke anges att den anklagade då alltjämt är att anse som oskyldig. Om samtycke krävs skall den dömde, enligt regel 36, ha klart för sig vad han samtycker till. Samtycket skall dessutom vara uttryckligt och får aldrig leda till att den dömde berövas sina grundläggande rättigheter.

Del II - Personella och finansiella resurser

I del II återfinns regler bl.a. om rekrytering av och krav på personal, finansiella resurser samt information i samhället om samhällspåföljder.

Del III - "Managment aspects"

I kapitel åtta avhandlas verkställighetsförhållanden. Verkställigheten skall vara så meningsfull som möjligt för den dömde. Den skall vara ägnad att bidra till den dömdes anpassning till samhället. Den dömde skall ha rätt att göra muntliga eller skriftliga framställningar inför beslut rörande verkställigheten. Syftet med denna rätt är att förebygga klagomål från den dömde. Den verkställande myndigheten skall tillse att den dömde utan dröjsmål kan nå ansvarig personal vid konflikter eller kriser. Samhällsarbete skall inte vara meningslöst för den dömde och skall inte syfta till att vara vinstgivande för något företag. Sådant arbete skall vara i överensstämmelse med gällande hälso- och säkerhetslagstiftning. Den dömde skall vara försäkrad. Kostnaderna för verkställigheten skall i princip inte bäras av den dömde.

Det nionde kapitlet avser arbetsmetoder. Reglerna i kapitlet utgör närmast en vidare utveckling och precisering av vad som angavs i den första delen om individuell utformning i regel 32 och om ändamålsenliga instruktioner i regel 24.

I det tionde kapitlet ges ytterligare bestämmelser om information när verkställigheten påbörjas och förfarandet vid överträdelser. Regel 86 är en komplettering till den tidigare angivna regel 10. Den innebär att ett beslut att undanröja en samhällspåföljd inte nödvändigtvis skall leda till ett beslut om en frihetsberövande påföljd. Enligt kommentaren bör frihetsberövande anses som den yttersta lösningen, vilken skall tillgripas endast när det inte är möjligt att använda någon annan samhällspåföljd.

Uppställda villkor skall kunna ändras om den dömde gör framsteg. Sanktioner och åtgärder skall kunna tas bort om de inte längre är behövliga.

Recommendation No. R (92) 17 concerning Consistency in Sentencing

I Recommendation No. R (92) 17 concerning Consistency in Sentencing anges att likabehandling är en fundamental princip. Vidare anges att man har blivit mer medveten om att det ibland finns en obefogad olikhet mellan straffdomar. Rekommendationerna är indelade i 11 sektioner benämnda A-K. Till rekommendationen finns också ett Explanatory Memorandum.

Sektion A avser principer för dömande. Lagstiftaren skall sträva efter att ange principer för dömandet. När det är nödvändigt, särskilt om olika principer hamnar i konflikt med varandra, skall det anges sätt för att fastställa möjliga prioriteringar vid tillämpningen. Oavsett vilka principer som är uppsatta skall brottet och domen stå i proportion till varandra. Principerna skall stå i överensstämmelse med modern human kriminalpolitik. Särskilt bör användningen av frihetsberövande påföljder minskas till förmån för icke frihetsberövande påföljder. Diskriminering med hänsyn till ras, religion o. dyl. får inte förekomma. Inte heller får faktorer som arbetslöshet eller kulturella eller sociala förhållanden inverka på straffdomen på ett diskriminerande sätt. Dröjsmål i handläggningen skall undvikas. Om ett otillbörligt dröjsmål har uppstått, och detta inte beror på lagöverträdaren eller brottets natur, skall förhållandet beaktas.

Straffsystemet avhandlas i sektion B. Straffmaximum för olika brott och, i förekommande fall straffminimum, skall undersökas för att skapa en sammanhängande struktur som speglar olika brottstypers relativa allvarlighet. Straffskalor skall inte vara så vida att de lämnar domstolen liten ledning i fråga om brottets relativa allvarlighet. Gradering av brotten bör därför övervägas. Nya tekniker för att uppnå enhetlighet bör undersökas, t.ex. genom användning av "sentencing orientations" och "starting points".

Fängelse skall betraktas som den sista utvägen och endast användas när brottets allvarlighet, trots beaktande av övriga omständigheter, medför att en annan påföljd framstår som klart otillräcklig. Kriterier bör utarbetas vilka fastställer de omständigheter som medför att ett brott anses särskilt allvarligt. När det är möjligt skall kriterier utarbetas som medför att fängelse inte behöver användas. För att främja användningen av icke frihetsberövande påföljder bör lagstiftaren överväga att hänvisa till en icke frihetsberövande påföljd i stället för en frihetsberövande för vissa brott.

Gradering av icke frihetsberövande påföljder utifrån deras inbördes stränghet bör övervägas, liksom straffmätning inom respektive påföljd. Vid misskötsamhet bör omvandling till fängelse ske endast när domsto-

len är övertygad om att alla andra möjligheter har använts eller är verkningslösa, och den dömde har getts möjlighet att rätta sig efter föreskriften.

Böter bör anpassas efter den enskilde lagöverträdaren. Frihetsberövande skall så långt möjligt undvikas vid oförmåga att betala böter, i ljuset av att det ursprungliga brottet inte ansågs tillräckligt allvarligt för frihetsberövande eller att ett sådant straff var olämpligt av någon annan anledning. Medlemsstaterna bör skyndsamt undersöka icke frihetsberövande åtgärder för att tvinga fram betalningen, inklusive indragning av lön eller ändring av domen.

I länder där villkorligt fängelse används som påföljd är det viktigt att tillförsäkra att beslut vid misskötsamhet skall kunna fattas utifrån en diskretionär bedömning, som skall kunna resultera i sådant som fullständigt förverkande, delförverkande och andra åtgärder.

Sektion C gäller försvårande och förmildrande omständigheter. Faktorer som beaktas som försvårande eller förmildrande skall vara förenliga med angivna principer för dömandet. De huvudsakliga faktorerna skall klargöras i lag eller rättspraxis. Om en domstol avser att beakta en försvårande omständighet skall denna vara styrkt bortom varje rimligt tvivel. För att en förmildrande omständighet inte skall beaktas skall domstolen vara förvissad om att den inte existerar.

I sektion D behandlas tidigare straffdomar. Tidigare straffdomar skall inte automatiskt användas som en försvårande omständighet för lagöverträdaren. Även om det kan vara försvarligt att beakta den tidigare brottsligheten enligt de angivna principerna för dömandet skall domen stå i proportion till den nya brottslighetens allvarlighet. Effekten av tidigare brottslighet skall vara beroende av den tidigare brottslighetens karaktär. Effekten skall reduceras eller utebli om en avsevärd tid förflutit sedan det senaste brottet, om det nuvarande eller tidigare brottet var mindre allvarligt eller om lagöverträdaren fortfarande är ung. Det bör finnas ett sammanhängande system för vilken betydelse bl.a. utländska domar, amnesti och nåd skall ha. När en lagöverträdare vid samma tillfälle döms för flera brott skall, när det gäller hur sträng domen skall vara, hänsyn kunna tas till antalet brott. Men straffet skall fortfarande stå i proportion till den samlade brottslighetens allvarlighet.

Domskäl avhandlas i sektion E. I sektion F behandlas förbud mot reformatio in pejus (alltså att den tilltalade inte får dömas till ett strängare straff när endast han överklagar en dom). Sektion G avser avräkning av häktningstid. Sektion H gäller policy och utbildning av åklagare. De tre avslutande sektionerna avser studier av och information om straffdomar, statistik och forskning samt europeiskt samarbete angående information i det aktuella ämnet.

Betalningsfrekvensen vid böter – Riksskatteverkets undersökning

Tabell 1

Statistik avseende böter framtagna ur REX av RSV DataService enligt beställning från Straffsystemkommittén

	Ordningsbot		Strafföreläggande		Domstolsböter	
	Antal	Belopp (Mkr)	Antal	Belopp (Mkr)	Antal	Belopp (Mkr)
Registreringsår 1989						
Debiterade	49000	24,3	23000	31	23000	43,7
varav fullbetalda t.o.m. mars-94	45058	22,2	20713	28,5	19000	37,8
varav delbetalda t.o.m. mars-94	201	0,12	347	0,73	700	1,8
varav helt obetalda t.o.m. mars-94	3741	1,96	1940	1,79	2300	4,1
Registreringsår 1990						
Debiterade	49000	26,2	22000	33,9	24800	51,7
varav fullbetalda t.o.m. mars-94	44453	23,9	18478	30	20500	41,8
varav delbetalda t.o.m. mars-94	260	0,15	564	1,28	900	2,8
varav helt obetalda t.o.m. mars-94	4287	2,19	2958	2,67	3400	7,1
Registreringsår 1991						
Debiterade	53000	35,5	24000	45,9	27000	70,4
varav fullbetalda t.o.m. mars-94	45806	31,1	18296	37	19500	50,7
varav delbetalda t.o.m. mars-94	568	0,37	1065	3,15	2000	7,7
varav helt obetalda t.o.m. mars-94	6626	3,96	4639	5,74	5500	12
Registreringsår 1992						
Debiterade	57000	38,6	26000	49,9	28400	74
varav fullbetalda t.o.m. mars-94	46070	31,3	16567	33	17200	45,1
varav delbetalda t.o.m. mars-94	867	0,66	1935	6,15	3200	12,1
varav helt obetalda t.o.m. mars-94	10063	6,64	7498	10,8	8000	16,8
Registreringsår 1993						
Debiterade	58855	40,6	27396	53,7	28770	77,6
varav fullbetalda t.o.m. mars-94	38533	26,7	9496	17,9	8855	22,1
varav delbetalda t.o.m. mars-94	1236	1	2587	9,43	4271	17,9
varav helt obetalda t.o.m. mars-94	19086	12,9	15313	26,4	15649	37,6

Beträffande uppgifterna i tabell 1 har Riksskatteverket anfört följande.

Uppgifterna vad avser ordningsbot och strafföreläggande för åren 1989-1993 har i viss utsträckning måst uppskattas p.g.a att flertalet uppgifter om slutbehandlade mål för dessa år redan har gallrats och överförts till mikrokort och därför ej kan bearbetas maskinellt.

Uppgifterna för 1993 är faktiska uppgifter som framtagits ur REX-systemet genom maskinell bearbetning.

Uppgifterna på raderna
- Delbetalda t.o.m. mars-94
- Helt obetalda t.o.m. mars-94

för åren 1989-1992 är också faktiska uppgifter som framtagits genom maskinell bearbetning.

Uppgifterna om debiterat antal domstolsböter och debiterat belopp avseende domstolsböter har för åren 1989-1992 tagits fram ur den vid enheten förda dagboken för respektive år och är därmed faktiska uppgifter även om de inte framtagits genom maskinell bearbetning.

Uppgifterna om debiterat belopp avseende ordningsbot och strafföreläggande för åren 1989-1992 har även de tagits ur dagboken för respektive år. I dagboken finns dock ingen uppdelning på ordningsbot respektive strafföreläggande utan endast det debiterade totalbeloppet för de två måltyperna. De beloppsuppgifter som angetts som debiterat för respektive måltyp har tillkommit genom proportionell fördelning utgående från vad som debiterats för respektive måltyp under 1993.

Uppgift om belopp på raderna "Fullbetalt t.o.m. mars-94" avser mellanskillnaden mellan vad som ursprungligen har debiterats och vad som nu kvarstår som obetalt/delbetalt.

Uppgifterna om debiterat antal ordningsböter och strafföreläggande har beräknats utifrån domstolsböternas förändring i medelvärde för åren 1989-1993. Förhållandet om medelvärdet har överförts till ordningsbot och strafföreläggande och sedan har debiterat antal beräknats.

Uppgift om antal för ordningsbot och strafföreläggande på raderna "Fullbetalt t.o.m. mars-94" avser mellanskillnaden mellan vad som ursprungligen har debiterats och vad som nu kvarstår som obetalt/delbetalt.

Det bör tilläggas att beloppsuppgifterna avseende böter som angetts vara delbetalda avser de ursprungligen debiterade bötesbeloppen i mål där det därefter skett delbetalningar. Av tabell 1 framgår alltså inte med vilka belopp delbetalning har skett.

Från Riksskatteverket har därefter inhämtats följande kompletterande uppgifter avseende böter som kvarstod obetalda **per den 7 april 1995.** Till skillnad från tabell 1 innehåller tabell 2 även uppgifter om de belopp med vilka delbetalning skett.

Tabell 2

	Ordningsbot		Strafföreläggande		Domstolsböter	
	Antal	Belopp (kr)	Antal	Belopp (kr)	Antal	Belopp (kr)
Registreringsår i REX 1989						
Delbetalda	198	117 892	338	716 920	654	1 791 935
Betalt i delbetalda mål	198	74 778	338	371 724	654	922 958
Helt obetalda	3 680	1 943 708	1 888	1 720 157	2 222	3 943 074
Registreringsår i REX 1990						
Delbetalda	242	142 740	499	1 128 110	851	2 595 665
Betalt i delbetalda mål	242	83 716	499	565 511	851	1 299 621
Helt obetalda	3 890	1 997 831	2 549	2 239 309	2 931	6 144 163
Registreringsår i REX 1991						
Delbetalda	468	307 735	875	2 543 188	1 669	6 417 215
Betalt i delbetalda mål	468	165 153	875	1 292 559	1 669	3 360 899
Helt obetalda	5 759	3 439 683	3 829	4 572 424	4 659	10 011 330
Registreringsår i REX 1992						
Delbetalda	686	519 705	1 461	4 372 535	2 378	8 932 651
Betalt i delbetalda mål	686	260 286	1 461	2 194 423	2 378	4 534 398
Helt obetalda	8 058	5 330 678	6 051	8 515 122	6 440	13 173 699
Registreringsår i REX 1993						
Delbetalda	934	740 750	1 974	6 428 795	3 271	12 286 344
Betalt i delbetalda mål	934	357 048	1 974	3 030 423	3 271	5 840 017
Helt obetalda	12 116	8 085 603	10 893	17 206 536	10 992	24 787 122

Riksskatteverket har vidare lämnat följande uppgifter.

I tabellerna ovan har böterna redovisats som obetalda i fall där betalningsskyldigheten bortfallit på grund av preskription. Om det konstaterats att betalningsskyldighet av någon annan anledning inte längre föreligger, har böterna däremot redovisats som betalda. De hos Riksskatteverket debiterade bötesbeloppen har av sådan annan anledning nedsatts med 7,2 milj. kr under år 1989, 7,7 milj. kr under år 1990, 9,2 milj. kr under år 1991, 10,1 milj. kr under år 1992 och 12,9 milj. kr under år 1993, vilket innebär en genomsnittlig årlig nedsättning om 9,42 milj. kr. Resultatet av företagna stickprovsunder-

sökningar tyder på att det i nio tiondelar av dessa fall har varit fråga om att betalning influtit till Rikspolisstyrelsen efter det att styrelsen hos Riksskatteverket begärt indrivning av böterna.

Icke frihetsberövande påföljder - frågans tidigare behandling

I denna bilaga finns ett bakgrundsmaterial om icke frihetsberövande påföljder. Inledningsvis behandlas böter. Avsnittet om böter har delats upp i tre delar; böter i stället för andra påföljder, böter i kombination med andra påföljder och bötesförvandling. I de följande avsnitten avhandlas villkorlig dom, skyddstillsyn, samhällstjänst, intensivövervakning och kontraktsvård.

1 Böter

1.1 Böter i stället för andra påföljder

BRÅ-rapporten Nytt Straffsystem

BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp förordade i BRÅ-rapporten Nytt straffsystem (1977:7) att en allmän översyn av straffskalorna skulle företas i syfte att undersöka om frihetsstraffens tillämpningsområde var lämpligt avvägt. Vid en sådan genomgång borde enligt arbetsgruppen principen vara, att böter fördes in som en tänkbar påföljd vid alla brott som inte tillmättes ett mycket högt straffvärde. Arbetsgruppen ansåg att det i detta sammanhang fanns anledning att särskilt uppmärksamma valet av påföljd för sådana brott som av allmänpreventiva skäl i stor utsträckning bestraffades med ett kort fängelsestraff. Som exempel nämndes bl.a. rattfylleri, misshandel och våld mot tjänsteman. Enligt arbetsgruppens mening borde det vara möjligt att i större utsträckning än tidigare tillämpa böter i dessa fall. Även framgent borde emellertid, enligt vad arbetsgruppen vidare anförde, fängelse kunna användas för att markera att vissa brott förtjänar särskilt högt straffvärde. Man menade att detta framför allt kunde vara motiverat i fall där det visade sig vara svårt att upprätthålla respekten för ett straffbud samtidigt som överträdelser av det bedömdes särskilt allvarligt från samhällets synpunkt.

BRÅ-rapporten berördes i Justitieutskottets betänkande JuU 1980/81:4 om vissa kriminalpolitiska frågor. Justitieutskottet förklarade sig därvid stå bakom tanken på att ge bötesstraffet en vidare tillämpning.

Fängelsestraffkommittén

År 1979 tillsattes Fängelsestraffkommittén. En av de uppgifter som anförtroddes åt denna kommitté var att utföra den av BRÅ-arbetsgruppen förordade översynen av straffskalorna. I sitt huvudbetänkande Påföljd för brott (SOU 1986:13-15) föreslog kommittén omfattande förändringar av de gällande straffskalorna. Förslaget, som präglades av en strävan att minska användningen av fängelse, innebar dels en generell nedjustering av flertalet straffskalor, dels en ändrad straffvärdebedömning beträffande vissa brott. Sålunda var en sänkning av förmögenhetsbrottens straffvärde och en höjning av främst våldsbrottens straffvärde en genomgående linje i förslaget. Genom den mera generella nedjusteringen av straffskalorna avsåg kommittén dels att åstadkomma en försiktig sänkning av den allmänna nivån på straffen, dels att undvika att de förslag man samtidigt lade fram beträffande villkorlig frigivning medförde längre anstaltsvistelser. Sistnämnda förslag innebar bl.a. en övergång till obligatorisk villkorlig frigivning för alla efter två tredjedelar av strafftiden.

Den av Fängelsestraffkommittén åsyftade sänkningen av den allmänna nivån på straffen skulle enligt kommitténs förslag åstadkommas bl.a. genom en utvidgning av bötesstraffets tillämpningsområde. Sålunda föreslog kommittén att böter, ofta med förhöjda minima, skulle ersätta allmänna fängelseminimum som minimistraff i en hel del straffskalor, t.ex vid normalgraderna av misshandel, stöld, bedrägeri och förskingring samt vid grov vårdslöshet i trafik och vid rattfylleri även där omständigheterna inte var mildrande.

För att uppnå en ökad användning av bötesstraffet föreslog Fängelsestraffkommittén också att möjligheterna att döma till höga bötesstraff skulle öka. Kommitténs förslag till skärpningar av bötesstraffet innebar bl.a. att det maximala antalet dagsböter skulle höjas från 120 till 200 för ett brott och från 180 till 300 vid gemensamt straff för fler brott. Kommitténs förslag i denna del har legat till grund för de förändringar i fråga om bötesstraffets utformning som trädde i kraft den 1 januari 1992. Höjningen av det maximala antalet dagsböter begränsades dock till 150 för ett brott och till 200 som gemensamt straff för flera brott.

Fängelsestraffkommittén ansåg att den skärpning av bötesstraffet som man föreslog även gjorde det befogat att utmönstra fängelse ur straffskalorna för en del mindre allvarliga brott, främst sådana med straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader. Kommittén var av uppfattningen att straffsatsen böter eller fängelse användes i mycket stor utsträckning även i fall där det var fråga om lindriga brott som i praxis ofta behandlas som rena bötesbrott. Som exempel nämnde kommittén att under år 1984 dömdes till fängelse för snatteri i 14 fall medan böter ålades för detta brott i 9 216 fall. Eftersom annan påföljd än böter användes i så liten omfattning vid de här avsedda brotten menade kommittén att dess förslag att utöka kretsen av rena bötesbrott skulle få endast en mindre praktisk betydelse.

Vid vissa av de brott som enligt kommitténs förslag skulle bli rena bötesbrott, bl.a. snatteri, borde det emellertid enligt kommitténs mening finnas möjlighet att döma till fängelse när någon samtidigt lagförs för en stor mängd sådana brott. Kommittén föreslog således att i böteskapitlet i BrB skulle intas en särskild bestämmelse genom vilken en möjlighet öppnades att i vissa fall av seriebrottslighet döma till fängelse för brott med endast böter i straffskalan.

Fängelsestraffkommitténs förslag till förändrade straffskalor behandlades i propositionen 1992/93:141. Departementschefen uttalade därvid (prop. s. 18) att hon i motsats till kommittén inte ansåg att det fanns något behov av en generell nedjustering av samtliga straffskalor. Vad gäller Fängelsestraffkommitténs förslag att öka utrymmet för böter genom förändringar av straffskalorna hänvisade hon till sina uttalanden angående bötesstraffets användningsområde i direktiven till Straffsystemkommittén. Dessa uttalanden innebär i korthet att departementschefen ställer sig tveksam till Fängelsestraffkommitténs förslag men anser att det kan finnas anledning att pröva om det är lämpligt att ytterligare utveckla möjligheterna att döma ut böter i kombination med andra påföljder.

Regeringens ställningstagande innebar alltså att tanken på en generell straffskaleöversyn med utgångspunkt från Fängelsestraffkommitténs förslag avvisades. Det i propositionen framlagda förslaget till ändrade straffskalor begränsades därför till att avse vissa särskilda brott, där åtgärder enligt regeringens uppfattning framstod som särskilt angelägna. Bl.a. föreslogs vissa förändringar i syfte att understryka vikten av skydd för den personliga integriteten. I huvudsak innebar förslagen straffskärpningar.

Vad gäller misshandelsbrottets straffskala föreslogs den förändringen, att fängelse i sex månader skulle införas som maximistraff för ringa misshandel. I detta sammanhang berörde departementschefen också Fängelsestraffkommitténs förslag att införa böter i straffskalan för misshandel av normalgraden. Hon förklarade därvid att en sådan förändring skulle kunna tolkas som en signal att misshandelsbrottet bör ha ett lägre straffvärde än som nu är fallet och att det inte kunde komma i fråga att föra vidare detta förslag.

Vid riksdagsbehandlingen antogs regeringens förslag och lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 1993.

1.2 Böter i kombination med andra påföljder

Brottsbalken, m.m.

Genom en ändring i lagen om villkorlig dom infördes år 1959 en bestämmelse som gav möjlighet att förena villkorlig dom med böter. Huruvida böter var föreskrivet för brottet eller ej saknade betydelse för tillämpningen av bestämmelsen. Böterna utmättes i dagsböter till ett

antal av högst 120. Påföljdskombinationen kunde användas om detta ansågs påkallat för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad. Såväl individualpreventiva som allmänpreventiva synpunkter skulle alltså beaktas. Någon mera påtaglig utvidgning av tillämpningsområdet för villkorlig dom var inte avsedd. Ett visst utrymme borde emellertid enligt departementschefen (prop. 1959:146 s. 16) finnas för att använda påföljdskombinationen vid brottstyper för vilka dittills av allmänpreventiva skäl hade dömts ut korta frihetsstraff.

Vid införandet av BrB delades den villkorliga domen upp i två självständiga påföljder. Den ena av dessa fick behålla beteckningen villkorlig dom, medan den andra, som motsvarade vad som tidigare hade kallats villkorlig dom med övervakning, fick beteckningen skyddstillsyn. Vidare blev överlämnande till vissa slag av vård självständiga påföljder. Tidigare anordnades sådan vård, t.ex. vård enligt barnavårdslagen, genom en föreskrift vid villkorlig dom. Möjligheterna att kombinera med böter bibehölls och kom att föreligga såväl vid villkorlig dom och skyddstillsyn som vid överlämnande till vård enligt barnavårdslagen. Bestämmelserna därom utformades i nära anslutning till den tidigare nämnda bestämmelsen i lagen om villkorlig dom. Några förändringar beträffande förutsättningarna för att kombinera med böter gjordes alltså inte.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1976 gavs möjlighet att utdöma ett särskilt bötesstraff också i samband med förordnande om att tidigare ådömd villkorlig dom eller skyddstillsyn även skall avse ny brottslighet.

BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp

Som framgått av redogörelsen i det föregående förordade BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp i BRÅ-rapporten Nytt straffsystem (1977:7) att användningen av böter skulle vidgas. Arbetsgruppen ansåg följdriktigt att möjligheten att kombinera villkorlig dom och skyddstillsyn med böter borde kvarstå. Man menade att särskilt kombinationen villkorlig dom och böter borde kunna bli vanlig vid brott som inte är ringa. Här kan vidare nämnas att också den i BRÅ-rapporten föreslagna nya frivårdspåföljden intensivövervakning (se avsnitt 5.2) var avsedd att kunna kombineras med böter. Enligt arbetsgruppens mening borde denna möjlighet emellertid inte behöva utnyttjas ofta. Påföljden skulle nämligen kunna göras så ingripande att en sådan kombination i regel framstod som onödig. Arbetsgruppen förmodade dessutom att en stor del av dem som kunde komma i fråga för intensivövervakning skulle ha så dålig ekonomi att bötesstraff borde undvikas av det skälet.

Frivårdskommittén

År 1983 höjdes det högsta antalet dagsböter som kunde utdömas i kombination med annan påföljd från 120 till 180. Till grund för ändringen låg ett förslag som Frivårdskommittén hade lagt fram i delbetänkandet Frivårdspåföljder (SOU 1981:90). Förslaget syftade till att skapa förutsättningar för en utvidgning av tillämpningsområdet för villkorlig dom och skyddstillsyn.

I sitt betänkande föreslog Frivårdskommittén även en rad andra förändringar i utformningen av de existerande icke frihetsberövande påföljderna. Vidare föreslogs att en ny påföljd benämnd villkorligt fängelse skulle införas. Enligt detta förslag skulle domstolen vid utdömande av fängelsestraff kunna bevilja anstånd med verkställigheten av hela eller en del av straffet under en prövotid. I likhet med övriga frivårdspåföljder skulle villkorligt fängelse av allmän- eller individualpreventiva skäl kunna kombineras med böter. Kommitténs förslag om införande av villkorligt fängelse ledde inte till lagstiftning.

Fängelsestraffkommittén

Den 1 januari 1989 infördes nya bestämmelser om straffmätning och påföljdsval. Reformen grundade sig på det förslag till lagreglering av påföljdsbestämningen som Fängelsestraffkommittén redovisade i sitt huvudbetänkande Påföljd för brott (SOU 1986:13-15). Fängelsestraffkommitténs förslag byggde bl.a. på tanken att det på domstolsnivå inte borde göras några allmänpreventiva eller individualpreventiva bedömningar av olika påföljders lämplighet i det enskilda fallet. I konsekvens härmed föreslogs att förutsättningarna för att döma till böter i kombination med villkorlig dom eller skyddstillsyn skulle ändras. Något krav på att det kunde anses påkallat att använda kombinationsmöjligheten i fråga för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad skulle sålunda inte längre gälla. Kombinationen skyddstillsyn och böter skulle i stället kunna användas om brottslighetens straffvärde eller art eller den tilltalades tidigare brottslighet påkallade det. Kommittén framhöll att detta i praktiken inte innebar någon större förändring, eftersom frågan, om en skyddstillsynsdom skulle förenas med böter eller ej, redan avgjordes med beaktande av de nyss nämnda omständigheterna.

Villkorlig dom skulle enligt Fängelsestraffkommitténs förslag i princip alltid kombineras med böter. Detta sammanhängde med kommitténs ställningstagande i fråga om påföljdernas inbördes stränghet. Böter var enligt förslaget en lindrigare påföljd än villkorlig dom. Däremot var villkorlig dom och skyddstillsyn i princip jämställda i stränghetshänseende. Genom att föreskriva att villkorlig dom så gott som alltid skulle kombineras med böter ville kommittén åstadkomma att villkorlig dom vad gäller graden av ingripande kom upp i en högre nivå än ett rent

bötesstraff och i paritet med skyddstillsynen. Dock skulle enligt förslaget en viss möjlighet finnas att undantagsvis underlåta att utdöma bötesstraff om ett sådant med hänsyn till andra följder av brottet eller av andra skäl skulle drabba den tilltalade alltför hårt.

Fängelsestraffkommitténs förslag till påföljdsbestämningsregler behandlades i propositionen 1987/88:120. Propositionens lagförslag, som antogs av riksdagen, anslöt i stor utsträckning till kommittéförslaget. En skillnad var dock att medan kommittéförslaget som framgått innebar att en villkorlig dom i princip alltid skulle förenas med ett bötesstraff så var detta endast en huvudregel i propositionens förslag. Enligt propositionen kunde undantag från denna huvudregel göras om ett bötesstraff med hänsyn till andra följder av brottet skulle drabba den tilltalade alltför hårt, men också om det fanns andra särskilda skäl mot att döma till böter. Med andra följder av brottet avsågs enligt departementschefen (prop. s. 104) en del av billighetshänsynen enligt 29 kap. 5 § BrB. Vidare syftades på den praxis som innebär att böter ibland inte döms ut när den tilltalade enligt domen åläggs skadestånd. Andra särskilda skäl som borde föranleda att böter inte utdömdes kunde enligt departementschefen vara den tilltalades ekonomiska situation.

Fängelsestraffkommittén föreslog även en höjning av det högsta antalet dagsböter som kan dömas ut i kombination med annan påföljd. Den föreslagna höjningen, från 180 till 200 dagsböter, genomfördes i samband med bötesreformen och trädde i kraft den 1 januari 1992.

I sitt huvudbetänkande diskuterade Fängelsestraffkommittén också möjligheten att kombinera fängelse med böter. Kommittén menade emellertid att dessa påföljder av principiella skäl borde hållas isär eftersom ett fängelsestraff alltid är ett svårare straff än ett bötesstraff. En möjlighet att kombinera dessa påföljder skulle enligt kommittén ge upphov till straffmätningsproblem. Kommittén pekade också på risken för straffskärpning på så sätt att domstolarna skulle kombinera med böter i fall där påföljden skulle ha blivit ett fängelsestraff av den utdömda längden även om denna möjlighet inte hade förelegat. Vidare skulle enligt kommittén en sådan kombinationsmöjlighet kunna uppfattas som om man i vissa situationer eller vid vissa brott kunde "köpa sig fri" från fängelsestraff. Kommittén befarade dessutom att kombinationen skulle komma att tillämpas främst på dem som hade förmåga att betala och därmed leda till en inte önskvärd social särbehandling. Fängelsestraffkommittén fann alltså inte skäl att införa möjligheten att förena fängelse med ett bötesstraff.

1.3 Bötesförvandling

Den tidigare gällande ordningen

Före den 1 juli 1983 gällde att böter som inte blev betalda i princip skulle förvandlas till fängelse på talan av åklagare. Vissa undantag

gjordes dock. Förvandling fick sålunda inte ske av s.k. småböter, dvs. bötesstraff som inte översteg tio dagsböter eller, fr.o.m. den 1 januari 1982, 200 kr omedelbart i pengar. Inte heller kunde böter som hade ådömts den som begått brott under inflytande av sinnessjukdom eller därmed jämställt tillstånd bli föremål för förvandling. Om den bötfällde efter beslut hade intagits på vårdanstalt för alkoholmissbrukare eller frivilligt ingått på sådan anstalt och därvid förbundit sig att kvarstanna på anstalten under sex månader utgjorde detta också ett hinder mot förvandling. Samma var förhållandet när den bötfällde intagits på arbetsanstalt eller ungdomsvårdsskola. Undantaget för småböter gällde dock inte om omständigheterna föranledde till antagande att den bötfällde av tredska eller uppenbar vårdslöshet hade underlåtit att betala böterna eller att förvandling erfordrades för hans tillrättaförande.

För böternas förvandling till fängelse gällde en fast förvandlingsskala, som innebar att antalet fängelsedagar - lägst 10 och högst 90 - bestämdes i direkt proportion till antalet obetalda dagsböter respektive storleken av det obetalda beloppet i penningböter. Om det kunde antas att den bötfällde hade gjort vad han förmått för att betala böterna kunde emellertid bötesstraffet sättas lägre och i vissa fall efterges helt. Fann rätten att ytterligare prövning i fråga om anstånd, avbetalning eller indrivning var erforderlig kunde den även hänskjuta saken till kronofogdemyndigheten för förnyad behandling.

När förvandlingsstraff ålades hade rätten möjlighet att bevilja anstånd med verkställigheten under förutsättning att omständigheterna inte föranledde till antagande att den bötfällde av tredska eller uppenbar vårdslöshet hade underlåtit att betala böterna eller att straffets verkställande erfordrades för hans tillrättaförande. Om anstånd beviljades gällde en prövotid om två år räknat från dagen för beslutet. I praktiken kom det helt övervägande antalet beslut att avse förvandling med anstånd. Anståndet fick förklaras förverkat om den som fått anstånd begick brott före prövotidens utgång eller om han inom prövotiden på nytt ålades förvandlingsstraff för böter. I stället för att förverka anståndet kunde rätten i dessa situationer välja att förlänga prövotiden.

Som exempel på hur förvandlingsinstitutet tillämpades kan nämnas att det totala antalet beslut om bötesförvandling år 1979 uppgick till 1 754. Av dessa avsåg 266 förvandling utan anstånd och 946 förvandling med anstånd. Antalet personer som nyintogs i kriminalvårdsanstalt för avtjänande av förvandlingsstraff uppgick samma år till 33. Eftersom antalet personer som avtjänade förvandlingsstraff var mycket lägre än antalet bötfällda som fick förvandlingsstraff utan anstånd kan man utgå från att det stora flertalet av dem som fick sådana straff betalade böterna innan verkställigheten påbörjades. Härtill kom att de flesta som togs in i kriminalvårdsanstalt genom nåd fick möjlighet att betala böterna efter verkställighetens början, varvid förvandlingsstraffet bortföll eller sattes ned i proportion till den gjorda betalningen. Som exempel kan nämnas att 21 av de 33 personer som år 1979 togs in i kriminalvårdsanstalt fick

nåd på dessa villkor. Det kan vidare antas att en stor del av de bötfällda betalade böterna sedan de delgetts en ansökan om förvandling men innan domstolen meddelat beslut.

En undersökning som Förvandlingsstraffutredningen lät göra avseende samtliga bötesförvandlingsfångar som togs in i fångvårdsanstalt år 1968 ansågs visa att förvandlingsstraffet främst drabbade dem som på grund av alkoholmissbruk, kroppsliga och själsliga defekter av olika slag samt andra liknande faktorer hade markerade svårigheter att anpassa sig i ett normalt arbetsliv.

Förvandlingsstraffet i den nyss redovisade utformningen utsattes för kritik från olika håll, framför allt på den grunden att det framstod som bestraffning för en betalningsförsummelse. I betänkandet Bötesverkställighet (SOU 1975:55) föreslog Förvandlingsstraffutredningen att systemet med förvandlingsstraff skulle avskaffas. Betänkandet behandlades i propositionen 1976/77:104, i vilken regeringen föreslog en sådan reform. I syfte att förebygga uppkomsten av en s.k. bötesimmun grupp föreslogs i propositionen även införandet av en ny bestämmelse, enligt vilken domstolen under vissa förutsättningar skulle ha möjlighet att döma till fängelse för brott med endast böter i straffskalan om den tilltalade tidigare hade dömts till böter som inte hade betalats. Propositionen avslogs av riksdagen (bet. 1977/78:JuU25, rskr. 1977/78:164). Riksdagen fann visserligen att den gällande ordningen inte borde behållas men förordade ett fortsatt utredningsarbete för att regler skulle utformas om straffrättslig kompensation för bortfallet av förvandlingsstraffet. Detta arbete skulle enligt riksdagen ta sikte på ett system som, utan att drabba de socialt utslagna grupper som samhället stöder i andra sammanhang, riktar sig mot de bötesgäldenärer som genom olika manövrar gör sig svåråtkomliga för exekution. I enlighet med riksdagens begäran tillkallades en kommitté, Viteskommittén, med uppdrag att utreda frågan om straffrättslig kompensation vid förvandlingsstraffets avskaffande. I betänkandet Kompensation för förvandlingsstraffet (SOU 1980:7) föreslog denna kommitté att förvandlingsstraffet skulle avskaffas. Uppkomsten av en bötesimmun grupp bland dem som har betalningsförmåga men som på ett illojalt sätt undandrar sig verkställighet borde enligt kommittén motverkas genom ingripanden direkt mot sådana förfaranden som utgör gäldenärsbrott enligt 11 kap. BrB. Kommittén föreslog också en viss utvidgning av straffansvaret för sådana brott.

Viteskommitténs förslag avvisades av praktiskt taget alla remissinstanser. Mot den bakgrunden utarbetades inom Justitiedepartementet promemorian Förvandling av böter m.m. (Ds Ju 1981:24). Förslagen i promemorian låg till grund för de lagstiftningsåtgärder genom vilka lagen (1964:168) om förvandling av böter upphävdes den 1 juli 1983 och ersattes av de alltjämt gällande reglerna om förvandling av böter i 15 - 22 §§ bötesverkställighetslagen (1979:189) (prop. 1982/83:93, bet.1982/83:JuU29, rskr. 1982/83:264).

Den nuvarande ordningen

Enligt nuvarande regler kan förvandling av böter ske endast i vissa särskilt anmärkningsvärda fall då det är uppenbart att den bötfällde av tredska har underlåtit att betala böterna eller då förvandling annars av särskilda skäl är påkallad från allmän synpunkt.

I förarbetena (prop. s. 16) konstaterades att antalet bötesförvandlingsärenden hos domstol enligt lagen (1964:168) om förvandling av böter uppgick till drygt 1 500 om året, medan endast ett drygt 30-tal personer varje år togs in i kriminalvårdsanstalt för verkställighet av förvandlingsstraff. Promemorieförslaget var inriktat på att beslut om bötesförvandling skulle meddelas endast i ett fåtal fall, närmast motsvarande det antal personer som enligt den gamla lagen togs in i kriminalvårdsanstalt för verkställighet av förvandlingsstraff. Den utgångspunkten accepterades av de flesta remissinstanserna och borde, enligt vad departementschefen vidare anförde, läggas till grund för den nya lagstiftningen.

Enligt de nu gällande reglerna skall förvandling av böter sålunda till en början ske om det är uppenbart att den bötfällde av tredska underlåtit att betala böterna. Beträffande denna situation uttalade departementschefen följande (prop. s. 34).

> Regeln tar sikte på sådan direkt obstruktion av verkställigheten som någon gång förekommer men även på den situationen att den bötfällde på ett illojalt sätt har vidtagit verkställighetshindrande åtgärder så att indrivning inte kan äga rum. Det gäller således personer som exempelvis genom skenavtal, täta byten av arbetsplats och liknande förfaranden lyckas göra sig oåtkomliga för exekutiva åtgärder; det kan röra sig om personer som har "kontoret på fickan" eller som genom bolagsrättsliga transaktioner döljer att de i realiteten disponerar betydande tillgångar (se JuU 1977/78:25 s. 39, 68 - 69). Paragrafens formulering utesluter dock inte förvandling även i fall då det inte kan visas att verkställighetshindrande åtgärder har vidtagits. Om en allmän bedömning av den bötfälldes levnadsstandard och personliga förhållanden ger vid handen att den bötfällde avsiktligt har undandragit sig att betala, får en sådan tredskosituation som avses i lagrummet anses vara för handen. Bevisbördan för att så är fallet åvilar i princip åklagaren.

Förvandling av böter kan också ske om förvandling annars av särskilda skäl är påkallad från allmän synpunkt. Departementschefen förklarade att kriteriet i första hand tar sikte på särskilt flagranta fall av upprepad brottslighet och att avsikten var att motverka att bötesgäldenärer som saknar betalningsförmåga i praktiken blir immuna mot bötesstraff. Han fortsatte (prop. s. 34 f):

För att förvandling skall kunna ske när fråga inte är om tredska från den bötfälldes sida bör dock fordras att omständigheterna är speciella och att en underlåten reaktion från samhällets sida framstår som stötande för den allmänna rättskänslan. Hänsyn bör kunna tas såväl till brottslighetens art som till de överväganden som föregått valet av böter som påföljd. Framgår det exempelvis av tillgängliga domar att domstolen allvarligt övervägt frihetsberövande påföljd men ändå stannat för ett bötesstraff eller ett sådant straff förenat med skyddstillsyn eller villkorlig dom, bör detta kunna beaktas vid prövningen av frågan om förvandling bör äga rum.

Departementschefen uttalade vidare (prop. s. 35) att förvandling endast i särpräglade fall borde aktualiseras när färre än tre oguldna bötesstraff förekommer, samt att åtminstone i princip borde gälla att man vid bedömningen bortser från bötesstraff som legat till grund för tidigare beslut som lett till att den bötfällde undergått ett förvandlingsstraff.

När förvandling sker skall domstolen bestämma fängelsestraffet till lägst 14 dagar och högst tre månader. Därvid skall omständigheterna i det särskilda fallet beaktas. Någon fast förvandlingsskala skall alltså inte tillämpas. Anstånd med verkställigheten av ett förvandlingsstraff kan inte längre ges.

Avbetalning som sker efter det att ett beslut om förvandling har fattats kan enligt nuvarande regler inte påverka straffets längd. Om fullständig betalning sker bortfaller däremot straffet till den del det inte verkställts.

Enligt bestämmelser i bötesverkställighetsförordningen (1979:197) ankommer det i första hand på kronofogdemyndigheten att bedöma om det i ett enskilt fall föreligger sådana omständigheter att obetalda böter bör förvandlas. Om det enligt kronofogdemyndighetens bedömning finns anledning att anta att böterna skall förvandlas, skall myndigheten skyndsamt sända en redogörelse för förhållandet till åklagaren. Det åligger därefter denne att skyndsamt ta ställning till om talan om förvandling skall väckas. Vid behov kan åklagaren besluta om ytterligare utredning, i så fall blir reglerna om förundersökning tillämpliga.

Av tillgänglig statistik framgår att de nya reglerna lett till att bötesförvandling numera sker i ett knappt tiotal fall per år. Antalet anhängiggjorda mål om bötesförvandling har under de senaste åren varierat från ca 35 till drygt 50 per år. Hur stor del som i dag också avtjänar förvandlingsstraffet framgår inte av statistiken.

I syfte att få en bild av hur reglerna om bötesförvandling tillämpas i praktiken har vi tagit del av akterna i samtliga mål i vilka en talan om bötesförvandling har prövats vid domstol under åren 1991 och 1992. De mål som avslutats genom att rätten avskrivit målet från vidare handläggning har inte ingått i materialet.

Under år 1991 meddelades i åtta fall beslut om bötesförvandling. I ett fall lämnade tingsrätten åklagarens ansökan utan bifall. Strafftiderna bestämdes i förvandlingsbesluten till 14 dagar i tre fall och till en månad

i de övriga. Två mål överklagades till hovrätt. I det ena av dessa ändrade hovrätten tingsrättens beslut och lämnade åklagarens ansökan utan bifall. Det var här fråga om ett av de mål i vilka strafftiden av tingsrätten bestämts till 14 dagar. I det andra överklagade målet gjordes ingen ändring i tingsrättens beslut.

Under år 1992 meddelade tingsrätterna beslut om bötesförvandling i sex fall. I ett fall lämnade tingsrätten åklagarens ansökan om förvandling utan bifall. Strafftiden bestämdes i tre av förvandlingsfallen till 14 dagar och i de tre övriga till en månad. Sedan den bötfällde anfört besvär ändrade hovrätten i ett av de sistnämnda fallen tingsrättens beslut och lämnade åklagarens talan utan bifall.

Som skäl för förvandlingsbeslutet angav tingsrätterna under år 1991 i fem fall att förvandling av särskilda skäl var påkallad från allmän synpunkt. I ett fall angavs att det var uppenbart att den bötfällde av tredska hade underlåtit att betala böterna och i de återstående två fallen ansåg domstolen att båda dessa skäl förelåg. Även under år 1992 åberopades den förstnämnda förvandlingsgrunden i fem fall. I det ytterligare förvandlingsbeslut som meddelades under år 1992 anförde tingsrätten båda de angivna skälen. De under år 1991 och 1992 meddelade förvandlingsbesluten omfattade två - sex obetalda bötesstraff. I det fall där endast två bötesstraff utestod obetalda förelåg även ett obetalt vite. Bötesstraffen hade vanligtvis ålagts genom dom eller strafföreläggande. Några enstaka bötesstraff som ålagts genom ordningsbot förekom dock också. I materialet förekommer tre bötesstraff som hade utdömts i kombination med skyddstillsyn och ett bötesstraff som hade utdömts i kombination med villkorlig dom.

När det gäller de brott som de obetalda böterna avsett kan noteras att olovlig körning är påtagligt frekvent förekommande. I sex av de åtta förvandlingsbeslut som tingsrätterna meddelade under år 1991 förekom sålunda böter ålagda för detta brott. I övrigt har de förvandlade böterna bl.a. avsett trafiknykterhetsbrott, snatteri och olika typer av trafikförseelser.

Slutligen skall nämnas att bötesförvandlingsinstitutet förefaller att tillämpas ojämnt. Sålunda har Göteborgs tingsrätt meddelat fem av de åtta förvandlingsbeslut som meddelades av tingsrätterna under år 1991 och fem av de sex beslut som meddelades under år 1992.

2 Villkorlig dom

2.1 Före brottsbalken

Villkorlig dom infördes i svensk rätt år 1906. Avsikten var att samtidigt tillgodose två önskemål: dels ville man skona vissa s.k. tillfällighetsbrottslingar från straff, dels ville man begränsa användningen av de korta frihetsberövandena. Den villkorliga domen var utformad som en

möjlighet för domstolen att under vissa förutsättningar förordna om anstånd med verkställigheten av ett i domen utmätt straff. För den som erhöll sådant anstånd gällde en prövotid om tre år. Gjorde den dömde sig under prövotiden skyldig till brott som ledde till straffarbete eller fängelse skulle anståndet med verkställigheten förverkas. Även vid återfall i brott som ledde till annan påföljd kunde förverkande komma i fråga. Tillämpningsområdet för 1906 års lag var tämligen begränsat; ett absolut hinder mot villkorlig dom gällde för dem som dömdes till mer än tre månaders straffarbete eller mer än sex månaders fängelse. Villkorlig dom fick inte heller användas om den tilltalade under de närmaste tio åren före brottet hade dömts till straffarbete eller fängelse eller under den tiden hade avtjänat ett tidigare ådömt sådant straff. Även i vissa andra hänseenden förelåg inskränkningar i lagens tillämpningsområde.

Den 1 januari 1919 ersattes 1906 års lag av en ny lag om villkorlig straffdom. Möjligheterna att använda denna påföljdsform vidgades därmed. En nyhet var vidare att den villkorligt dömde i regel skulle ställas under övervakning under prövotiden. Därigenom blev det möjligt att använda villkorlig dom för lagöverträdare som annars inte hade kunnat komma i fråga för denna påföljd. En ytterligare nyhet var att vissa allmänna skötsamhetskrav ställdes på den dömde. Denne skulle sålunda under prövotiden "föra ett ordentligt och ostraffligt leverne, undvika dåligt sällskap och bemöda sig om utväg till försörjning på lovligt sätt". Vidare stadgades att den dömde, om han ålagts att ersätta skada som uppkommit genom brottet, skulle göra vad som stod i hans förmåga för att fullgöra denna skyldighet.

Genom en ny lag, som trädde i kraft år 1944, utvidgades möjligheterna att döma till villkorlig dom ytterligare. Sålunda kunde enligt denna lag villkorligt anstånd komma i fråga med verkställigheten av straff på upp till ett års straffarbete eller två års fängelse. Även i fråga om den betydelse som tillmättes den tilltalades tidigare brottslighet var den nya lagen mindre restriktiv än sina föregångare. Dock fordrades synnerliga skäl för att den tilltalade skulle kunna dömas till villkorlig dom om han inom fem år före brottet hade undergått straffarbete, fängelse, ungdomsfängelse, förvaring, internering eller tvångsuppfostran eller om han inom samma tid hade erhållit villkorlig dom.

En nyhet var att domstolen gavs befogenhet att meddela föreskrifter för den dömdes livsföring under prövotiden samt att föreskriva att den dömde på viss tid och visst sätt skulle söka fullgöra skyldighet att ersätta genom brottet uppkommen skada. En förutsättning för att sådana föreskrifter skulle få meddelas var att den dömde ställdes under övervakning.

Genom den nya lagen fick domstolen också möjlighet att välja mellan att antingen utmäta ett straff i den villkorliga domen och bevilja anstånd med dess verkställighet eller att ge domen formen av ett anstånd med utdömande av straff. Enligt huvudregeln skulle anstånd med utdömande

av straff användas om domstolen meddelade några särskilda föreskrifter. I annat fall skulle straff regelmässigt utmätas i domen.

År 1959 infördes möjligheten för domstolen att kombinera en villkorlig dom med böter. Samtidigt gavs domstolen befogenhet att under vissa förutsättningar under prövotiden förordna om ett tillfälligt omhändertagande av den dömde.

2.2 Brottsbalken

Under tiden fram till BrB:s tillkomst hade den villkorliga domen sålunda utvecklats till en påföljdsform som gav utrymme för stora variationer vad gäller det sakliga innehållet. I vissa fall var den villkorliga domen endast en villkorlig påföljdseftergift. I andra fall kunde den innefatta övervakning och föreskrifter som innebar avsevärda inskränkningar i den dömdes frihet. Villkorlig dom med föreskrifter användes också i viss utsträckning för att få till stånd ett omhändertagande av den tilltalade för vård enligt någon av de socialrättsliga vårdlagarna.

Enligt Strafflagberedningen (Skyddslag [SOU 1956:55] s. 109) var det förenat med vissa olägenheter att flera till sin innebörd vitt skilda åtgärder hade sammanförts inom ramen för villkorlig dom. Beredningen framhöll bl.a. att det var psykologiskt olämpligt att genom beteckningen villkorlig dom ge sken av att en och samma reaktion användes såväl i fall där en villkorlig påföljdseftergift kunde anses motiverad som i fall där relativt avancerade brottslingar ställdes under övervakning med föreskrifter angående sin livsföring. Vidare menade beredningen att det var olämpligt att förutsättningarna för villkorlig dom angavs lika för alla de olika fall som rymdes under lagen.

I enlighet med Strafflagberedningens förslag delades, som tidigare nämnts, vid BrB:s införande den villkorliga domen upp i två olika påföljder. Den ena av dessa fick behålla benämningen villkorlig dom, medan den andra, som närmast motsvarade vad som tidigare hade kallats villkorlig dom med övervakning, fick benämningen skyddstillsyn. Även överlämnande till vissa slag av vård konstruerades som självständiga påföljder.

Den villkorliga domen fick i BrB en tydlig karaktär av villkorlig påföljdseftergift. Den utformades som en självständig påföljd och innebar således inte något anstånd med vare sig utdömande av påföljd eller verkställighet av utdömd påföljd.

I och med BrB:s tillkomst blev den villkorliga domen på detta sätt en påföljd avsedd för samma klientel som åsyftades då villkorlig dom ursprungligen infördes i Sverige, dvs. tillfällighetsbrottslingar som bedömdes ha så god prognos att några åtgärder, utöver den varning som den villkorliga domen innebar, inte behövdes för deras tillrättaförande. I BrB stadgades följaktligen att villkorlig dom fick meddelas för brott varå kunde följa fängelse, om det med hänsyn till den tilltalades karaktär och personliga förhållanden i övrigt fanns grundad anledning anta att

övervakning eller annan mera ingripande åtgärd inte erfordrades för att avhålla honom från fortsatt brottslighet. Någon formell regel som begränsade möjligheterna att döma till villkorlig dom med hänsyn till den tilltalades tidigare brottslighet upptogs inte i BrB. Enligt vad Strafflagberedningen uttalade (betänkandet s. 112) låg det emellertid i sakens natur att villkorlig dom endast undantagsvis kunde komma i fråga för den som tidigare erhållit villkorlig dom eller undergått straffarbete, fängelse, ungdomsfängelse, förvaring eller internering.

Inte heller infördes i BrB något till brottets svårhetsgrad knutet absolut hinder mot villkorlig dom. Däremot angavs att villkorlig dom inte fick meddelas, om på grund av brottets svårhet eller eljest hinder mötte av hänsyn till allmän laglydnad.

Prövotiden vid villkorlig dom förkortades i och med införandet av BrB till två år. I vissa situationer, t.ex. vid misskötsamhet eller vid återfall i brott under prövotiden, kunde denna emellertid förlängas till tre år.

Möjligheten att kombinera den villkorliga domen med böter bibehölls i BrB. Detsamma gällde domstolens befogenhet att meddela föreskrifter rörande betalningen av skadestånd. I balken upptogs också en allmän skötsamhetsregel av i huvudsak samma innebörd som den som hade gällt för villkorligt dömda alltsedan år 1919.

2.3 BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp

Frågan om den villkorliga domens utformning har även efter BrB:s tillkomst varit föremål för överväganden i flera olika sammanhang. BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupps rapport Nytt straffsystem (1977:7) hade närmast karaktär av idéskiss och innehöll inte några förslag till lagtext. Arbetsgruppen framförde emellertid förslag till betydande förändringar och beskrev detaljerat de påföljdsformer som föreslogs.

Enligt arbetsgruppen borde en motsvarighet till den villkorliga domen - i förslaget benämnd straffvarning - även framgent utgöra den lindrigaste frivårdspåföljden. Arbetsgruppen menade emellertid att förutsättningarna för tillämpningen av påföljden borde förändras. Enligt förslaget skulle sålunda kravet på god prognos hos den tilltalade avskaffas. I stället skulle brottets svårhet och eventuell tidigare lagföring vara avgörande för om villkorlig dom kunde komma i fråga. Förslaget om ändrade kriterier för den villkorliga domen skall ses mot bakgrund av att arbetsgruppen tog principiellt avstånd från den s.k. behandlingstanken. Ett påstått behov av behandling borde enligt arbetsgruppen inte få utgöra kriterium vid själva valet av påföljd utan tillmätas betydelse endast vid verkställigheten.

Vidare ansåg arbetsgruppen att möjligheterna att vid återfall i brott undanröja den villkorliga domen och bestämma annan påföljd för den samlade brottsligheten borde ersättas med en straffmätningsregel. Detta förslag låg i linje med arbetsgruppens allmänna inställning, att straffbe-

stämningen helst skulle göras av domstol en gång för alla och inte ändras på grund av vad som inträffar därefter. I rapporten framhölls att ett genomförande av detta förslag antagligen inte skulle leda till någon större förändring i praktiken. Ett återfall i brott kort tid efter en villkorlig dom kunde nämligen leda till en straffskärpning genom att domstolen vid återfallet valde en annan och mera ingripande påföljd. Enligt arbetsgruppen innebar dock den sålunda föreslagna ordningen att det inte längre fanns skäl att ha en formell prövotid vid villkorlig dom. Man menade att denna kunde ersättas av en bestämmelse som innebar att tidigare brottslighet inte skulle påverka straffbestämningen för återfall som inträffar mer än två år efter den tidigare domen.

Även de formella skötsamhetskraven borde enligt arbetsgruppens uppfattning avskaffas. Som skäl härför anfördes att dessa krav endast var tomma ord utan praktisk innebörd eftersom de inte kontrollerades. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 1.2 förordade arbetsgruppen däremot att möjligheten att kombinera villkorlig dom med böter skulle behållas.

2.4 Ungdomsfängelseutredningen

Frågan om de olika icke frihetsberövande påföljdernas utformning behandlades även av Ungdomsfängelseutredningen i betänkandet Tillsynsdom (SOU 1977:83). Utgångspunkten för Ungdomsfängelseutredningens arbete var att påföljden ungdomsfängelse skulle avskaffas. I direktiven för utredningen angavs bl.a. att som en allmän målsättning borde gälla att detta i varje fall inte fick leda till ökade frihetsberövanden för de unga lagöverträdarna. Utredningens huvuduppgift var att undersöka vilken eller vilka påföljder som skulle kunna tillämpas i stället för ungdomsfängelse och att föreslå de ändringar i påföljdssystemet som var påkallade av att denna påföljd avskaffades.

Ungdomsfängelseutredningens överväganden utmynnade i ett förslag om att en ny påföljd, benämnd tillsynsdom, skulle införas. Det grundläggande innehållet i den nya påföljden skulle utgöras av en form av intensiv övervakning. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 5.3 var tillsynsdom avsedd att förekomma i tre olika former: tillsynsdom med enbart intensiv övervakning, tillsynsdom med föreskrift om viss tids vistelse i frivårdshem samt tillsynsdom med förordnande om intagning i anstalt under viss tid.

Ett införande av tillsynsdom fordrade enligt Ungdomsfängelseutredningens mening att övriga icke frihetsberövande påföljder underkastades vissa förändringar. Utredningen föreslog bl.a. att skyddstillsynspåföljden skulle ersättas av två nya påföljdsformer, vilka båda skulle inordnas under den villkorliga domen. Den ena av dessa, villkorlig dom med övervakning, företedde stora likheter med skyddstillsynspåföljden. Påföljdsinnehållet skulle således bestå i en mindre intensiv övervakning än den som avsågs komma till stånd vid tillsynsdom. Den andra påföljden, villkorlig dom med stödåtgärder, skulle enligt förslaget helt

sakna tvångsmässiga inslag. Frivården skulle här enbart lämna den dömde stöd och hjälp. Vid sidan av de nu nämnda frivårdspåföljderna skulle även villkorlig dom behållas som en påföljd i frihet utan särskilt verkställighetsinnehåll.

Ungdomsfängelseutredningens förslag innebar alltså att påföljdssystemet skulle rymma sex skilda frivårdspåföljder av olika svårhet. En tanke bakom förslaget var att en upptrappning vid återkommande brottslighet skulle kunna göras i flera steg än tidigare. Eftersom tre av frivårdspåföljderna var avsedda att inordnas under villkorlig dom, fordrade emellertid detta att förutsättningarna för att döma till villkorlig dom ändrades. Utredningen föreslog följaktligen att kravet på god prognos skulle mildras. Enligt förslaget skulle villkorlig dom i princip meddelas så snart det inte förelåg skäl att välja en mera ingripande påföljd.

Ungdomsfängelseutredningen föreslog även att det allmänna skötsamhetsvillkoret för villkorligt dömda skulle avskaffas. Enligt utredningen var en sådan förändring av mera formell natur; den villkorliga domen hade ju dittills inte innefattat någon som helst övervakning, varför misskötsamhet utan samband med ny brottslighet endast rent slumpmässigt hade kunnat komma till åklagarens kännedom.

Enligt utredningen borde även möjligheten att förena villkorlig dom med föreskrift om skadeståndsbetalning avskaffas. En brist med denna typ av föreskrifter var enligt utredningen att de ensidigt riktade sig till den dömde. Utredningen vände sig också mot sanktionssystemets utformning. Enligt utredningens mening fanns det ingen anledning att tillåta andra tvångsmedel för indrivning av denna typ av skadeståndsfordran än sådana som i allmänhet står till kronofogdens förfogande. Utredningen förordade att domstolen i stället skulle försöka få till stånd rimliga och för båda parter bindande överenskommelser i skadeståndsfrågan.

Utredningens förslag om avskaffande av såväl det allmänna skötsamhetskravet som möjligheten att meddela föreskrift om skadeståndsbetalning innebar att en villkorlig dom som inte innefattade övervakning skulle kunna undanröjas endast i samband med lagföring för nya brott.

Remissinstanserna ställde sig över lag negativa till Ungdomsfängelseutredningens förslag till utformning av frivårdspåföljderna. Kritikerna anförde bl.a. att ett system med sex olika frivårdspåföljder skulle bli onödigt invecklat och att det i praktiken skulle bli mycket svårt att åstadkomma faktiska skillnader mellan de olika påföljderna och få dem klart avgränsade från varandra.

Efter förslag i propositionen 1978/79:212 beslöt riksdagen om vissa i förhållande till Ungdomsfängelseutredningens förslag begränsade förändringar i påföljdssystemet, bl.a. avskaffades ungdomsfängelsepåföljden. Utredningens förslag till ny utformning av den villkorliga domen ledde däremot inte till lagstiftning.

2.5 Frivårdskommittén

År 1983 ändrades förutsättningarna för villkorlig dom på så sätt att kravet på god prognos hos lagöverträdaren tonades ned. Villkorlig dom fick härigenom en tydligare karaktär av påföljd för förstagångsbrottslingar. Samtidigt höjdes det högsta antalet dagsböter som kunde utdömas i kombination med villkorlig dom från 120 till 180. Även denna förändring syftade till att skapa förutsättningar för en utvidgning av den villkorliga domens tillämpningsområde. Till grund för ändringarna låg förslag som Frivårdskommittén hade lagt fram i delbetänkandet Frivårdspåföljder (SOU 1981:90).

Frivårdskommittén anförde i betänkandet flera skäl för att kravet på god prognos borde mildras. Kommittén påpekade bl.a. att om även lagöverträdare med mindre god prognos åtminstone vid den första lagföringen kunde erhålla villkorlig dom, så skulle detta innebära att domstolen vid ett eventuellt återfall fick större möjligheter att trappa upp påföljdsvalet utan att behöva tillgripa fängelse. Vidare borde enligt kommittén ett mildrat prognoskrav kunna leda till att påföljdssystemet i vart fall från lagöverträdarnas synpunkt upplevdes som rättvisare, eftersom påföljden för flera förstagångsbrottslingar i och med en sådan ändring kunde bli densamma oavsett risken för återfall. En nedtoning av kravet på god prognos var enligt kommittén angelägen även med hänsyn till de förslag till förändringar av skyddstillsynspåföljden som kommittén också lade fram i sitt betänkande. Sistnämnda förslag, som syftade till en uppstramning och en intensifiering av skyddstillsynen, innebar nämligen enligt kommittén att denna påföljd generellt sett skulle bli mera ingripande än tidigare och därmed inte längre vara lämpad för lagöverträdare som endast hade ett mindre varaktigt behov av sociala insatser. Dessa borde därför enligt kommitténs mening i stället meddelas villkorlig dom. Kommittén framhöll att en sådan ordning också skulle innebära att frivårdens resurser kunde prioriteras på de lagöverträdare som var i störst behov av dem. Slutligen menade kommittén att ett mildrat krav på god prognos också kunde bidra till att lösa frågan om påföljdsvalet för de lagöverträdare som inte har en helt god prognos men ändå inte kan anses vara i behov av övervakning.

I propositionen 1982/83:85 instämde departementschefen till stor del i vad kommittén hade anfört rörande den villkorliga domens användningsområde (prop. s. 68). Han framhöll särskilt att möjligheter till en rationellare användning av frivårdens resurser skulle kunna skapas genom en utvidgning av påföljdens tillämpningsområde i den av kommittén föreslagna riktningen. Vidare menade han att den klarare gränsdragning mellan villkorlig dom och skyddstillsyn som en sådan ändring skulle innebära, kunde bidra till att göra påföljdssystemet enklare och mera överskådligt, samtidigt som en naturlig skala med successiva ingripanden skulle erhållas för dem som återfaller i brott.

I det nyss nämnda betänkandet föreslog Frivårdskommittén också att den villkorliga domens formella verkställighetsinnehåll skulle avskaffas. Förslaget syftade i denna del bl.a. till att renodla påföljdens karaktär av straffvarning. För ett avskaffande av det allmänna skötsamhetskravet, möjligheten att meddela föreskrifter om betalning av skadestånd och det till reglerna om den villkorligt dömdes skyldigheter anknytande sanktionssystemet talade enligt kommittén också avsaknaden av praktiska möjligheter att kontrollera den dömdes skötsamhet. Kommittén var av uppfattningen att även den i 27 kap. 5 § BrB intagna erinran om den villkorligt dömdes skyldighet att efter förmåga fullgöra ålagd skadeståndsskyldighet borde tas bort. Kommittén anförde att det visserligen var angeläget att värna om målsägandens intressen men ändå tveksamt om BrB som enda krav på den villkorligt dömde borde nämna just detta.

Ett avskaffande av reglerna om den villkorligt dömdes skyldigheter medförde enligt kommitténs uppfattning att det inte längre förelåg skäl att förena påföljden med en prövotid. Kommittén föreslog följaktligen att även prövotiden skulle avskaffas. Eftersom påföljden sålunda skulle komma att sakna såväl verkställighetstid som verkställighetsinnehåll kunde enligt kommittén även de särskilda bestämmelserna om reaktionen vid återfall i brott undvaras. Kommittén menade att det av allmänna oskrivna regler om återfalls inverkan ändå följde att den tidigare brottsligheten hade viss betydelse för påföljdsbestämningen.

Slutligen föreslog Frivårdskommittén att påföljdens benämning skulle ändras till straffvarning. Bakom detta förslag låg bl.a. en önskan att undvika förväxlingar med en i samma betänkande föreslagen ny frivårdspåföljd benämnd villkorligt fängelse.

Frivårdskommitténs förslag att avskaffa den villkorliga domens formella verkställighetsinnehåll fick ett övervägande positivt mottagande under remissbehandlingen. Flertalet remissinstanser ställde sig sålunda bakom förslaget att avskaffa det allmänna skötsamhetskravet och möjligheten att meddela föreskrifter om skadeståndsbetalning. Förslaget att avskaffa prövotiden fick däremot ett något mera blandat mottagande. Vad gäller påföljdens benämning uttalade sig en betydande majoritet av remissinstanserna för att behålla benämningen villkorlig dom.

Någon lagstiftning på grundval av Frivårdskommitténs förslag i denna del genomfördes inte. Departementschefen förordade (prop. 1982/83:85 s. 72 f) att ett ställningstagande i frågan, om den villkorliga domens verkställighetsinnehåll, skulle anstå till dess att Frivårdskommittén och Fängelsestraffkommittén hade slutfört sina då kvarstående uppdrag och möjligheter fanns att på grundval av ett fullständigt beslutsunderlag få överblick över hur hela det framtida påföljdssystemet borde vara utformat. Departementschefen tillade att ett avskaffande av möjligheten att meddela föreskrifter om betalning av skadestånd enligt hans uppfattning skulle stå i mindre god överensstämmelse med önskemålet att förstärka målsägandens ställning och att föreskrifter av detta slag sannolikt i en del situationer kunde fylla en pedagogisk funktion.

Genom lagstiftning år 1987 gavs domstolen möjlighet att under vissa förutsättningar meddela en föreskrift för den dömde att biträda målsägandens med visst arbete, som syftar till att avhjälpa eller begränsa genom brottet uppkommen skada eller som annars i belysning av brottets och skadans art framstår som lämpligt.

Frågan om att skapa en möjlighet att meddela föreskrift om sådan arbetsskyldighet väcktes i en del remissyttranden över Frivårdskommitténs slutbetänkande Nya alternativ till frihetsstraff (SOU 1984:32). Frågan togs därefter upp till behandling i propositionen 1986/87:106. Departementschefen framhöll (prop. s. 25) att det var angeläget att i all möjlig mån tillvarata målsägandens intressen inom straffrättskipningen. Han menade att det, mot bakgrund av att den dömde ofta saknar förutsättningar att fullgöra en skadeståndsskyldighet, framstod som naturligt att man i detta sammanhang prövade också andra vägar än skadestånd. Vidare ansåg han att det i sig kunde ha positiva effekter att den som orsakar skada genom ett brott på ett påtagligt sätt får lära känna brottets verkningar. Som ett ytterligare skäl för att införa en möjlighet att föreskriva arbetsskyldighet anförde han att en sådan ordning säkerligen hade en betydande förankring i det allmänna rättsmedvetandet. Även om tillämpningsområdet för sådana föreskrifter kunde förutses bli begränsat, inte minst med hänsyn till att ett krav på målsägandens samtycke måste uppställas, fanns det enligt departementschefen en del fall i vilka sådana föreskrifter i domen skulle framstå som både naturliga och lämpliga.

2.6 Påföljdsbestämningsreformen

Bestämmelserna om när villkorlig dom får dömas ut erhöll sin nuvarande utformning vid påföljdsbestämningsreformen, som trädde i kraft den 1 januari 1989 (prop. 1987/88:120, bet. 1987/88:JuU 45, rskr 1987/88: 404). Regleringen ansluter i huvudsak till vad som gällde redan tidigare. En skillnad är dock att det numera stadgas att villkorlig dom får utdömas endast om påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter. Tidigare gällde att villkorlig dom fick användas om fängelse kunde följa på brottet, dvs. om straffskalan för brottet upptog fängelse. I praxis torde dock knappast ha förekommit att villkorlig dom använts i fall där brottet bedömts endast motivera böter. Vid påföljdsbestämningsreformen avskaffades vidare en tidigare hänvisning till att böter som utdömdes i kombination med villkorlig dom skulle vara påkallade för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad.

2.7 Påföljdsutredningen

Frågan om den villkorliga domens utformning diskuterades även av den år 1990 tillkallade Påföljdsutredningen. I utredningens uppdrag ingick bl.a. att, inom ramen för det föreliggande påföljdssystemet, överväga och lämna förslag till åtgärder i syfte att vidga tillämpningsområdet för

de icke frihetsberövande påföljderna. De överväganden utredningen gjorde i denna del av utredningsuppdrag resulterade emellertid inte i något förslag. I sitt betänkande Påföljdsfrågor (SOU 1991:45) och i en till Justitiedepartementet i december 1991 ingiven skrivelse (se bilaga 13) redovisade utredningen emellertid vissa idéer och tankegångar som man ansåg borde kunna ligga till grund för ett fortsatt utredningsarbete.

Påföljdsutredningen gjorde bedömningen att det fanns möjligheter att öka den villkorliga domens status och därigenom i någon mån utvidga dess användningsområde på fängelsestraffets bekostnad. Ett sätt att åstadkomma detta skulle enligt utredningen kunna vara att öka möjligheterna att förena den villkorliga domen med föreskrifter av olika slag. En annan möjlighet, som utredningen nämnde, var att i domen alltid ange det fängelsestraff som skulle ha ådömts, om fängelse i stället hade valts som påföljd. Utredningen påpekade att en sådan ordning skulle innebära att den villkorliga domen mera påtagligt fick formen av villkorligt fängelsestraff.

Påföljdsutredningen ansåg också att reglerna för när villkorlig dom och skyddstillsyn skall användas borde ses över. En sådan översyn borde enligt utredningen inriktas på att bringa dessa regler i harmoni med de övriga påföljdsbestämningsreglerna, som varken bygger på att påföljderna har några individualpreventiva verkningar eller på att prognoser beträffande den tilltalades framtida liv skall göras.

2.8 Ungdomsbrottskommittén

Under senare tid har frågan om den villkorliga domens utformning behandlats av Ungdomsbrottskommittén i betänkandet Reaktion mot ungdomsbrott (SOU 1993:35). Kommittén föreslog att påföljden överlämnande till vård enligt socialtjänsten skulle upphöra och ersättas av villkorlig dom, skyddstillsyn och en ny tidsbestämd frihetsberövande påföljd benämnd särskild tillsyn. Enligt kommittén fordrade en sådan reform att såväl den villkorliga domen som skyddstillsynen gavs ett delvis annat innehåll för unga lagöverträdare än för vuxna. Tanken var att dessa påföljder och den föreslagna påföljden särskild tillsyn skulle kunna erbjuda i stort sett samma insatser som i dag förekommer vid överlämnande till vård inom socialtjänsten.

När det gäller de allmänna förutsättningarna för villkorlig dom uttalade sig kommittén för att de nuvarande prognostiska kriterierna borde överges. Man framhöll att det var angeläget att kriterierna för villkorlig dom och skyddstillsyn bringades i bättre överensstämmelse med de allmänna principerna för påföljdsbestämningen. Under hänvisning till vårt uppdrag avstod man emellertid från att föreslå någon ändring härvidlag. Däremot föreslog kommittén att rätten skulle få möjlighet att i vissa fall döma den som är under 21 år till villkorlig dom trots att det inte saknas anledning befara att han kommer att begå nya brott. Som skäl för att döma till villkorlig dom i en sådan situation

skulle rätten enligt förslaget få beakta att den unge är föremål för någon åtgärd enligt socialtjänstlagen (1980:620) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller någon annan tillräckligt ingripande åtgärd. Bestämmelsen var alltså avsedd att omfatta såväl fall då åtgärder satts in från socialtjänstens sida som fall då den unge, utan de sociala myndigheternas medverkan, blir föremål för någon åtgärd som kan antas minska risken för att han fortsätter att begå brott. Målgruppen för den föreslagna utvidgningen av den villkorliga domen var i stor utsträckning ungdomar som enligt gällande rätt överlämnas till vård inom socialtjänsten. Tanken var emellertid också att göra det möjligt att döma till villkorlig dom i vissa fall där påföljden annars skulle blivit skyddstillsyn eller fängelse.

Ungdomsbrottskommittén föreslog vidare att domstolen skulle ges möjlighet att sätta ned prövotidens längd till ett år, då lagöverträdare som inte fyllt 21 år döms till villkorlig dom och särskilda skäl talar därför. Som skäl för att införa en sådan möjlighet anförde kommittén att unga har ett annat tidsperspektiv än vuxna och att straffrättsliga ingripanden bör begränsas i tiden när det gäller unga så att de kan se att skötsamhet lönar sig. Enligt vad kommittén uttalade borde den omständigheten att den unge är under 18 år regelmässigt anses utgöra ett särskilt skäl för förkortning av prövotiden. Även beträffande ungdomar i åldern 18 - 20 år borde det enligt kommittén i vissa fall kunna vara motiverat att begränsa prövotiden till ett år. Enligt kommittén kunde så vara fallet t.ex. när den unge hade reagerat påtagligt starkt för lagföringen eller då hans personliga förhållanden talade med särskild styrka för en sådan begränsning.

Kommittén föreslog också att möjligheterna att meddela unga lagöverträdare föreskrift om samhällstjänst skulle vidgas. Under förutsättning att den tilltalade är under 21 år, skulle enligt kommitténs förslag inte endast skyddstillsyn, utan även villkorlig dom kunna förenas med sådan föreskrift. Enligt förslaget skulle föreskrift om samhällstjänst kunna meddelas även då unga lagöverträdare som ådömts villkorlig dom misskött sig. Förslaget innebar att verkställigheten av samhällstjänsten skulle handhas av frivårdsmyndigheten även i de fall där föreskriften meddelades i anslutning till en villkorlig dom. Eftersom den dömde i dessa fall inte skulle ställas under övervakning skulle frivårdsmyndighetens arbete här endast bestå i att kontrollera att arbetet utförs.

Ungdomsbrottskommitténs förslag övervägs inom Justitiedepartementet.

3 Skyddstillsyn

Som framgått av den i avsnitt 2 lämnade redogörelsen infördes skyddstillsyn som en självständig påföljd genom att den förutvarande villkorliga domen vid BrB:s tillkomst delades upp i två påföljder:

villkorlig dom och skyddstillsyn. Skyddstillsynspåföljden motsvarade närmast vad som tidigare hade kallats villkorlig dom med övervakning.

Skyddstillsynen har därefter varit föremål för överväganden vid åtskilliga tillfällen. I det följande lämnas en redogörelse för några viktigare reformförslag och lagändringar.

3.1 BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp

BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp framhöll i sin rapport Nytt straffsystem (1977:7) att frivårdspåföljderna har samma ändamål som de övriga påföljderna, nämligen att manifestera samhällets ogillande av brottet. Det obehag som lagöverträdaren tillfogas genom verkställigheten av påföljden borde enligt arbetsgruppen därför stå i proportion till det begångna brottet. Följaktligen borde inte heller frivårdspåföljdernas tillämpningsområde ha något att göra med påstådda behov hos den tilltalade.

Mot bakgrund av att straffet innebär ett avsiktligt tillfogat obehag fann arbetsgruppen det angeläget att slå fast en gräns för vad lagöverträdaren skulle kunna tvingas till genom påföljden. Denna gräns borde sättas med hjälp av kriterier som är lätta att ange och att kontrollera. Allmänt hållna skötsamhetskrav skulle följaktligen inte uppställas. Enligt arbetsgruppens uppfattning borde inte heller särskilda föreskrifter användas. Som skäl härför anfördes bl.a. att sådana föreskrifter kunde slå helt olika mot olika personer, att kontrollen av efterlevnaden lätt kunde bli slumpartad samt att bruket av sådana föreskrifter bottnade i en orealistisk behandlingstanke.

Arbetsgruppen ansåg vidare att det var nödvändigt att vid utformningen av frivårdspåföljderna försöka tillgodose intresset av att minska riskerna för nya brott från den dömdes sida. I första hand borde därvid det moment av inkapacitering som kan ligga i en intensivt utövad övervakning utnyttjas. Arbetsgruppen menade att frivårdspåföljderna därför borde byggas upp kring kraven på kontakt mellan den dömde och övervakare eller verkställighetsmyndighet och att dessa påföljder i sin renodlade form inte skulle innebära andra krav på den dömde än att upprätthålla en viss kontakt.

Arbetsgruppen föreslog alltså att skyddstillsynspåföljdens grundinnehåll skulle utgöras av ett krav på viss kontakt med myndigheten eller övervakaren. En lägsta tillåtna kontaktfrekvens borde vara fastslagen i lag. Man tänkte sig här att en gång varje eller varannan vecka kunde vara en lämplig lägsta frekvens. Förslaget innebar vidare att domstolen genom straffmätning enligt sedvanliga kriterier skulle bestämma hur länge påföljden skulle pågå. Vilka ramar som därvid borde gälla var enligt arbetsgruppen avhängigt bl.a. av vilken lägsta kontaktfrekvens man stannade för. Vid ett krav på kontakt varje vecka menade arbetsgruppen att det var rimligt att bestämma strafftiden till minst två månader och högst ett eller två år. Verkställighetsorganen skulle vara

bundna av domstolens straffmätning och varken kunna förkorta eller förlänga tiden.

3.2 Ungdomsfängelseutredningen

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 2.4 innebar det förslag Ungdomsfängelseutredningen presenterade i sitt betänkande Tillsynsdom (SOU 1977:83) bl.a. att en ny påföljd, benämnd tillsynsdom, skulle införas och att skyddstillsynspåföljden skulle ersättas av två nya påföljdsformer, villkorlig dom med stödåtgärder och villkorlig dom med övervakning.

Enligt förslaget skulle den som dömdes till tillsynsdom ställas under intensiv övervakning i frihet. I avsnitt 5.3 finns en närmare redogörelse för den delen av förslaget.

Villkorlig dom med stödåtgärder skulle enligt förslaget vara helt i avsaknad av tvångsmässiga inslag. Frivården skulle förmedla stöd och hjälp till den dömde. Vidare skulle en förtroendeman kunna förordnas för honom. Några sanktioner skulle emellertid inte kunna komma i fråga om den dömde underlät att hålla kontakt med frivården eller förtroendemannen.

Villkorlig dom med övervakning var enligt Ungdomsfängelseutredningens förslag avsedd att i huvudsak motsvara skyddstillsynspåföljden. Vissa skillnader förelåg dock. Villkorlig dom med övervakning skulle t.ex. komma i fråga endast om rätten fann att övervakning var erforderlig för att förebygga fortsatt brottslighet. Övervakningstiden var enligt förslaget avsedd att i allmänhet uppgå till ett år. Övervakningsnämnden skulle dock kunna besluta om övervakningens upphörande redan innan ett år förflutit. När särskilda skäl förelåg skulle nämnden även kunna förlänga övervakningen med högst tre månader åt gången. Eftersom övervakningen skulle anordnas i brottsförebyggande syfte, borde den enligt utredningen kvarstå endast så länge det fanns anledning befara att den dömde skulle återfalla i brott.

Utredningen föreslog också att det allmänna skötsamhetskravet för villkorligt dömda liksom möjligheten att meddela föreskrift om betalning av skadestånd skulle avskaffas. Även detta innebar alltså en skillnad i förhållande till skyddstillsynspåföljden. Vidare var utredningen av uppfattningen att tvångsåtgärder inom kriminalvården endast borde användas i syfte att tillgodose samhällets intresse av att förhindra eller motverka brott. Särskilda föreskrifter avseende den dömdes sociala förhållanden skulle följaktligen inte kunna meddelas.

Ytterligare en skillnad i förhållande till skyddstillsyn var att villkorlig dom med övervakning inte skulle kunna undanröjas och ersättas av ett fängelsestraff, om den dömde misskötte sig utan att begå nya brott. I stället skulle påföljden i ett sådant fall kunna omvandlas till tillsynsdom.

Ungdomsfängelseutredningen föreslog vidare att den då föreliggande möjligheten att förena en dom på skyddstillsyn med ett förordnande om

anstaltsbehandling skulle avskaffas. Förordnande om anstaltsbehandling var avsett att meddelas främst då rätten bedömde det erforderligt för den tilltalades tillrättaförande. Behandlingen i anstalt skulle pågå minst en och högst två månader. Tanken var att en på lämpligt sätt utformad behandling i anstalt kunde vara ägnad att främja en positiv utveckling hos den dömde. Ungdomsfängelseutredningen konstaterade emellertid att erfarenheterna av anstaltsbehandlingen gav vid handen att anstaltsvården i allmänhet inte hade fått avsedd effekt. Enligt utredningen borde det följaktligen inte komma i fråga att av individualpreventiva skäl kombinera en frivårdspåföljd med ett frihetsberövande.

Enligt utredningens förslag skulle emellertid en motsvarighet till anstaltsbehandlingen vid skyddstillsyn kunna förekomma vid tillsynsdom. Mera om detta i avsnitt 5.3

Remissinstanserna var över lag kritiska till Ungdomsfängelseutredningens förslag till utformningen av frivårdspåföljderna. Flertalet av remissinstanserna ställde sig dock positiva till att försöka effektivisera övervakningen inom ramen för skyddstillsynen.

Efter förslag i propositionen 1978/79:212 beslöt riksdagen att möjligheten att kombinera skyddstillsyn med behandling i anstalt skulle upphöra och ersättas med en möjlighet att kombinera skyddstillsyn med fängelse i lägst en och högst tre månader. En förutsättning för denna kombination var att fängelsestraffet bedömdes oundgängligt av hänsyn till allmän laglydnad. Vidare gjordes verkställighetsinnehållet i skyddstillsynen fastare genom att övervakningsnämnden gavs befogenhet att meddela den dömde föreskrift om skyldighet att hålla kontakt med övervakaren.

3.3 Frivårdskommittén

Den 1 juli 1983 trädde en rad lagändringar rörande skyddstillsynspåföljdens utformning i kraft (prop. 1982/83:85, bet. 1982/83:JuU 26, rskr 1982/83:241). Till grund för ändringarna låg förslag som Frivårdskommittén lagt fram i delbetänkandet Frivårdspåföljder (SOU 1981:90). Förändringarna syftade genomgående till att åstadkomma en intensifiering av verkställigheten. Avsikten var att härigenom skapa förutsättningar för att vidga skyddstillsynens tillämpningsområde. Ändringarna innebar i huvudsak följande.

Ansvaret för tillsynen av den dömde flyttades från övervakningsnämnden till skyddskonsulenten. Möjlighet infördes att förordna en eller flera personer att biträda vid övervakningen. Avsikten med denna åtgärd var att ge frivården vidgade möjligheter att använda sig av olika alternativa övervakningsformer, t.ex. gruppövervakning eller kontaktman på den dömdes arbetsplats. Vidare blev huvudregeln att verkställigheten av skyddstillsynen skall starta från dagen för domen samt att domstolen skall utse övervakare samtidigt som den dömer till skyddstillsyn. Dessa förändringar motiverades med behovet av en snabb start på över-

vakningen. Högsta antalet dagsböter vid s.k. kombinationsdom höjdes från 120 till 180. Övervakningstiden för normalfallen förkortades från två till ett år. I propositionen framhölls (s. 81) att man redan med en övervakningstid på ett år täcker den tid då återfallsrisken är som störst samt att man genom en sådan förkortning frigjorde resurser som kunde användas för en effektivare insats under övervakningen. Vidare utvidgades den dömdes upplysningsplikt gentemot frivården till att avse alla personliga förhållanden av betydelse för övervakningen. Även möjligheterna att omhänderta den dömde utvidgades. Sålunda blev det möjligt att använda omhändertagande för att bereda den dömde vård eller behandling och för att möjliggöra en utredning av den dömdes aktuella förhållanden i fall där han undandragit sig övervakning.

I det nyss nämnda betänkandet presenterade Frivårdskommittén även en del förslag som inte ledde till lagstiftning. Kommittén föreslog bl.a. betydande förenklingar vad gäller påföljdstidens längd. Enligt förslaget i denna del skulle inte bara övervakningstiden förkortas till ett år utan även möjligheten att förlänga övervakningstiden avskaffas. Som skäl härför anförde kommittén att den dömdes behov av övervakning inte ensamt borde kunna leda till en längre påföljdstid. Vidare föreslogs att det särskilda prövotidsbegreppet skulle avskaffas. Verkställighetstiden skulle därmed alltid bli lika med övervakningstiden.

Önskemålet att den dömdes skyldighet att hålla kontakt med de övervakande myndigheterna ges ett fast innehåll redan i samband med domen borde enligt kommittén tillgodoses genom att en allmän föreskrift om vad som skall anses utgöra normal kontakttid meddelades i förordning eller tillämpningsföreskrift. Den normala kontakttiden borde enligt kommittén mätas i total kontakttid under övervakningsåret och uppgå till minst 50 timmar.

Intresset av att kunna möta ett särskilt starkt behov av övervakning skulle enligt kommitténs förslag tillgodoses genom att domstolen gavs möjlighet att i samband med dom på skyddstillsyn förordna om intensivövervakning under viss tid, minst en och högst fyra månader. En förutsättning för ett sådant förordnande skulle vara att det var motiverat såväl av brottets straffvärde som av individualpreventiva skäl. Vid intensivövervakning borde enligt kommittén kontakttiden mellan den dömde och frivården vara den dubbla mot vid ordinär övervakning.

Frivårdskommittén diskuterade också den bl.a. i BRÅ-rapporten Nytt straffsystem framförda tanken på att införa en möjlighet till straffmätning inom ramen för frivårdspåföljderna. Kommittén ställde sig avvisande till denna tanke. För att åstadkomma förutsättningar för en meningsfull straffmätning skulle det enligt kommittén fordras att skyddstillsynen gavs ramar som översteg vad som kunde anses vara en lämplig påföljdstid. Om skillnaden mellan olika brotts straffvärde kom till uttryck endast i några månaders skillnad i prövotid eller övervakningstid skulle budskapet nämligen inte bli tydligt. Vidare fanns det enligt kommittén en risk för att skyldigheten att hålla kontakt med

frivården skulle uppfattas som meningslös av den dömde, om han på grund av brottets svårhet skulle tvingas upprätthålla denna kontakt även efter det att det inte längre fanns behov av detta från brottsförebyggande synpunkt.

Kommittén föreslog även vissa ytterligare förändringar av sanktionssystemet, bl.a. att omhändertagande i viss utsträckning skulle få användas inte endast som processuellt medel utan även som en ren sanktion.

3.4 Påföljdsbestämningsreformen

Bestämmelserna om när skyddstillsyn får dömas ut fick sin nuvarande utformning genom påföljdsbestämningsreformen, som trädde i kraft den 1 januari 1989 (prop. 1987/88:120, bet 1987/88:JuU 45, rskr 1987/88: 404). Regleringen ansluter i huvudsak till vad som gällde redan tidigare. På motsvarande sätt som vid villkorlig dom stadgas emellertid numera att skyddstillsyn får ådömas endast om påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter. Tidigare gällde att skyddstillsyn fick användas om fängelse kunde följa på brottet, dvs. om straffskalan för brottet upptog fängelse. I praxis torde det emellertid inte heller med den tidigare regleringen ha förekommit att skyddstillsyn dömts ut då brottet bedömts ligga på bötesnivå. En nyhet var vidare den i 30 kap. 9 § andra stycket BrB införda uppräkningen av omständigheter som rätten kan beakta som särskilda skäl för skyddstillsyn. Vidare ändrades kriterierna för kombination av skyddstillsyn med böter eller fängelse, bl.a. avskaffades hänvisningarna till allmän laglydnad.

3.5 Påföljdsutredningen

Påföljdsutredningen redovisade vissa tankar rörande de icke frihetsberövande påföljderna i den skrivelse (se bilaga 13) som gavs in till Justitiedepartementet i december 1991. Påföljdsutredningen pläderade för en ändrad syn på skyddstillsynen. Enligt utredningen borde den definieras som en frihetsinskränkande påföljd och rangordnas i strånghetshänseende som en strängare påföljd än villkorlig dom. Såväl skyddstillsyn som villkorlig dom borde vidare utdömas enligt samma kriterier som gäller för böter och fängelse. Sålunda borde enligt utredningen grunden för att bestämma påföljden till skyddstillsyn vara att det ingrepp i den personliga friheten som påföljden innebär är tillräckligt med hänsyn till brottets straffvärde, brottslighetens art, den tilltalades tidigare brottslighet eller någon annan omständighet som har betydelse för straffmätning eller påföljdsval. Utredningen menade att även övervakningstidens längd borde bestämmas av domstol och ställas i relation till brottets straffvärde och övriga omständigheter som allmänt påverkar straffmätningen. Enligt utredningen borde övervakningstiden kunna variera mellan sex månader och två år. Påföljdsutredningen

framhöll att den föreslagna förändringen endast avsåg grunden för att bestämma påföljden till skyddstillsyn och inte innehållet i påföljden.

3.6 Ungdomsbrottskommittén

Skyddstillsynspåföljden har behandlats även av Ungdomsbrottskommittén i betänkandet Reaktion mot ungdomsbrott (SOU 1993:35). Kommittén uttalade som sin uppfattning att kriterierna för de icke frihetsberövande påföljderna borde bringas i bättre överensstämmelse med de principer som gäller för straffmätning och påföljdsval i övrigt. Under hänvisning till att det ankommer på oss att överväga en sådan reform avstod man emellertid från att föreslå några förändringar i fråga om förutsättningarna för skyddstillsyn.

I fråga om prövotidens längd föreslog kommittén, i överensstämmelse med sitt förslag beträffande prövotiden vid villkorlig dom, att rätten skulle ges möjlighet att sätta ned prövotiden för den som inte fyllt 21 år till två år, om särskilda skäl föreligger. Enligt kommitténs förslag skulle till övervakare för den som är under 21 år väljas en person med särskild erfarenhet beträffande vård och fostran av ungdomar. Vidare borde enligt kommittén ungdomar som tillhör ett svårare klientel bli föremål för särskilt intensiv kontakt. Kommittén föreslog också att rätten skulle ges möjlighet att genom en särskild föreskrift vid skyddstillsyn förbjuda den unge att uppehålla sig på särskilt angivna för honom skadliga platser.

4 Samhällstjänst

4.1 1973 års vapenfriutredning

Frågan om att införa samhällstjänst som ett alternativ till frihetsstraff har behandlats av flera statliga utredningar. Frågan behandlades av 1973 års vapenfriutredning i betänkandet Rätten till vapenfri tjänst (SOU 1977:7). Utredningen föreslog att den som vägrade att fullgöra värnplikt eller vapenfri tjänst inte skulle dömas till någon straffrättslig påföljd. I stället skulle han överföras till en form av samhällstjänst. Fängelse kunde bli aktuellt först om han inte fullgjorde samhällstjänsten. Den dömde skulle enligt förslaget sysselsättas på heltid under normalt 450 dagar. Samhällstjänsten skulle anordnas av Arbetsmarknadsstyrelsen och utgöras av arbete som var betydelsefullt för samhället. Som exempel på lämpliga arbeten angavs Arbetsmarknadsstyrelsens beredskapsarbeten för specialanvisade eller arbetsuppgifter avsedda för civiltjänstepliktiga vilka inte krigsplacerats.

Vapenfriutredningens förslag till sanktionssystem avstyrktes av flera remissinstanser. Departementschefen (prop. 1977/78:159 s. 122) delade remissinstansernas kritiska syn på utredningens förslag i denna del. Att

för ett begränsat antal fall införa en för svenskt rättsväsende främmande påföljdsform var enligt hans mening inte lämpligt. Det föreslagna systemet ansågs vidare vara alltför komplicerat och förenat med praktiska svårigheter. Departementschefen uttalade att samhällstjänst möjligen kunde övervägas som ett alternativ vid en samlad bedömning av BrB:s hela påföljdssystem.

4.2 Ungdomsfängelseutredningen

Ungdomsfängelseutredningen behandlade samhällstjänst i betänkandet Tillsynsdom (SOU 1977:83). Som angetts i avsnitt 2.4, innebar utredningens direktiv bl.a. att påföljden ungdomsfängelse skulle avskaffas och att detta inte fick leda till ökade frihetsberövanden för de unga lagöverträdarna.

Utredningen resonerade kring ett par former av samhällstjänst som fanns utomlands men fann att samhällstjänst inte kunde ersätta frihetsstraff för ungdomar i Sverige. Som skäl för detta ställningstagande anförde utredningen att de ungdomar som i Sverige dömdes till frihetsstraff i regel antingen hade gjort sig skyldiga till brott av så grov beskaffenhet att en påföljd med ett högre allmänpreventivt värde var oundgänglig eller hade återfallit i grövre brottslighet så många gånger att en mera kontrollinriktad påföljd än samhällstjänst måste väljas i ett kortsiktigt brottsförebyggande syfte.

Man menade dock att samhällstjänst kunde tänkas utgöra ett värdefullt alternativ till ekonomiska sanktioner eller andra påföljder i frihet. Utredningen konstaterade emellertid att denna fråga föll utanför utredningsuppdraget.

4.3 BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp

Även BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp tog upp frågan om samhällstjänst i rapporten Nytt straffsystem (1977:7). Arbetsgruppen anförde en rad principiella och praktiska skäl mot att samhällstjänst införs i Sverige. Skäl som arbetsgruppen anförde var att sanktionssystemet skulle tendera att bli mera komplicerat och svåröverskådligt, att arbetsuppgifterna skulle få mycket skiftande innehåll och därmed innebära ett visst hot mot rättssäkerhet, rättvisa och jämlikhet samt att det kan vara principiellt tvivelaktigt att använda arbete som straff. Det största problemet, menade arbetsgruppen, skulle bli att skapa praktiska förutsättningar för ett system med samhällstjänst som är anpassat till förhållandena i vårt land.

Avslutningsvis konstaterade arbetsgruppen att samhällstjänst i praktiken främst skulle kunna användas mot lagöverträdare som begått sådana brott som av allmänpreventiva skäl ansågs böra föranleda ett kortare fängelsestraff. Dessa brott ansågs emellertid i ökad utsträckning kunna bemötas med andra former av icke frihetsberövande påföljder.

Det enda brott som enligt arbetsgruppen verkligen lämpade sig för samhällstjänst var vapenvägran.

4.4 Remissbehandlingen

Undomsfängelseutredningens betänkande och BRÅ-arbetsgruppens rapport blev föremål för en gemensam remissbehandling. Beträffande frågan om samhällstjänst som en ny sanktionsform var meningarna bland remissinstanserna mycket delade. Stödet för samhällstjänst kom i första hand från åklagarna. Av de domstolar som yttrade sig i frågan delade alla utom en arbetsgruppens uppfattning. De remissinstanser som var för påföljden såg den främst som en påföljd för unga lagöverträdare, gärna i stället för åtalsunderlåtelse. De som var mot den såg i allmänhet samhällstjänst som alltför främmande för det svenska rättsväsendet.

4.5 Frivårdskommittén

Frivårdskommittén behandlade ingående frågan om att införa samhällstjänst i påföljdssystemet i sitt slutbetänkande Nya alternativ till frihetsstraff (SOU 1984:32). Kommitténs överväganden mynnade ut i slutsatsen att samhällstjänst inte borde införas. Ställningstagandet föregicks av en redovisning av olika för- och nackdelar med samhällstjänst, tänkbara syften för att införa samhällstjänst samt olika tänkbara utformningar av denna straffrättsliga reaktion.

Bland fördelarna märktes enligt kommittén att samhällstjänst är en väsentligt humanare och för den dömde mindre skadlig form av straff än fängelse. Vidare pekade man på att samhällstjänst skulle vara ur samhällsekonomisk synpunkt fördelaktigare än fängelse och innehålla ett mer reparativt inslag än ett fängelsestraff. Verkställigheten skulle också kunna bli mer meningsfull än vid fängelse.

Enligt kommittén var det emellertid förenat med en rad nackdelar och komplikationer att införa samhällstjänst som brottspåföljd. Särskilt framhölls de svårigheter man hade att räkna med om man tänkte sig att samhällstjänst i första hand skulle utgöra ett alternativ till frihetsstraff. Kommittén pekade på att samhällstjänst förutsatte en arbetsförmåga som fängelseklientelet sällan har och att det var tveksamt om samhällstjänst kunde tillgodose de allmänpreventiva krav som i allmänhet föranleder att ett fängelsestraff döms ut. Som ett ytterligare skäl mot samhällstjänst anförde kommittén svårigheterna att finna lämpliga arbetsuppgifter. Liksom BRÅ-arbetsgruppen menade Frivårdskommittén att det var tveksamt att använda arbete som en straffrättslig reaktion.

Tre skäl kunde enligt kommittén anses föreligga för att införa samhällstjänst: att åstadkomma en kraftigare reaktion för fall där straffet inte ansågs tillräckligt, att få till en stånd en förbättrad rehabilitering av lagöverträdare eller att kunna erbjuda domstolarna ett alternativ till fängelse för att minska frihetsberövandena. Vad gäller det först angivna

skälet ställde sig kommittén tveksam till att införa samhällstjänst på bekostnad av bötesstraffets användningsområde. Kommittén ansåg vidare att det inte fanns någon grund för att anta att samhällstjänst skulle leda till påtagligt förbättrad rehabilitering. Under hänvisning till påföljdspraxis i Sverige och anstaltspopulationens sammansättning anförde kommittén att det är svårare att ersätta fängelsestraff i vårt land än i andra länder.

Frivårdskommittén ansåg att tre olika utformningar av samhällstjänst var tänkbara. Alternativen var samhällstjänst som en självständig påföljd, en form av verkställighet av fängelsestraff eller ett komplement till någon annan form av kriminalvård i frihet. Enligt kommittén kunde samhällstjänst inte anses vara en tillräckligt innehållsrik och ingripande sanktion för att kunna "stå på egna ben" och såsom självständig påföljd utgöra ett verkligt alternativ till frihetsstraff. Kommittén fann att samhällstjänst borde knytas till en påföljd som den föreslagit i sitt tidigare delbetänkande Frivårdspåföljder (SOU 1981:90), och som benämndes villkorligt fängelse. Denna påföljd skulle innebära att rätten dömde ut ett fängelsestraff men samtidigt medgav anstånd med verkställigheten. Ett skäl för denna utformning som kommittén angav var att villkorligt fängelse inte var avsett att användas i stället för andra påföljder i frihet. Påföljden skulle komma i fråga endast i de fall då ett fängelsestraff annars skulle ha dömts ut och då allmänpreventiva hänsyn genom straffhotet skulle kunna tillgodoses utan frihetsberövande. En annan fördel som anfördes var att den dömde, genom det utmätta alternativstraffet, på förhand skulle vara medveten om vad han riskerade, om han inte uppfyllde de krav som samhällstjänsten medförde.

4.6 Beredningen inför 1989 års lag

Remissutfallet var i den här frågan ganska splittrat. Frivårdskommitténs och remissinstansernas uppfattningar om samhällstjänst utgjorde beslutsunderlag i lagstiftningsärendet om kontraktsvård m.m. (prop. 1986/87:106). Regeringens ställningstagande innebar att samhällstjänst inte då ansågs böra införas som en självständig påföljd. Föredragande statsrådet framhöll emellertid att frågan borde kunna tas upp till ny prövning om utvärderingarna av försöken med samhällstjänst i Danmark och Norge gav anledning därtill. Riksdagen delade denna uppfattning.

Inom Justitiedepartementet upprättades i februari 1989 en promemoria med förslag till en försöksverksamhet med samhällstjänst. Promemorian var föremål för en hörning i Justitiedepartementet. Regeringen föreslog därefter att en försöksverksamhet med samhällstjänst skulle införas, vilket godtogs av riksdagen.

I propositionen (prop. 1989/90:7) konstaterade departementschefen att mot bakgrund av de danska och norska erfarenheterna var tiden mogen att prova samhällstjänst som påföljd för brott även i Sverige. Departementschefen framhöll att det genom införandet av samhällstjänst

öppnades en möjlighet att för ytterligare ett antal lagöverträdare, varav de flesta unga, välja en annan påföljd än fängelse och därigenom låta dem undgå fängelsestraffets skadliga verkningar. Vidare pekade departementschefen på vissa reparativa inslag och pedagogiska fördelar.

4.7 Ungdomsbrottskommittén

Ungdomsbrottskommittén föreslog i sitt betänkande Reaktion mot ungdomsbrott (SOU 1993:35) att domstolarna skulle få större möjligheter att döma unga lagöverträdare till samhällstjänst än för närvarande. Kommittén tog upp frågan, om samhällstjänst bör vara en självständig påföljd, men menade att detta bör övervägas i samband med den översyn av påföljdssystemet som vi skall göra. Förslaget innebar därför att samhällstjänst, utöver att vara en kvalificerad föreskrift vid skyddstillsyn, skulle inordnas som en sådan föreskrift vid villkorlig dom. Föreskrift om samhällstjänst skulle kunna meddelas under förutsättning att alternativet var fängelse eller den av kommittén föreslagna nya frihetsberövande påföljden för unga lagöverträdare, särskild tillsyn.

I sammanhanget bör tilläggas att tillämpningsområdet för såväl samhällstjänst som andra påföljder i påföljdssystemet enligt kommittén skulle öka genom dess förslag om avskaffande av påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten.

5 Intensivövervakning

5.1 Sundsvallsförsöket

Det s.k. Sundsvallsförsöket var ett av riksdagen beslutat försök som innebar att frivården i Sundsvall gavs kraftigt förstärkta resurser, i första hand mer personal. Försöket, som pågick under åren 1972 - 1976, var föremål för en vetenskaplig uppföljning. En preliminär utvärdering publicerades år 1975 (Eckart Kühlhorn, Kriminalvård i frihet, BRÅ-rapport 1975:1). Fyra år senare presenterades slutredovisningen (Eckart Kühlhorn, Leif Johansson & Ingalill Lundberg, Frivård och rehabilitering, BRÅ-rapport 1979:3).

Resultatet av Sundsvallsförsöket var att resursförstärkningarna inte ledde till en bättre rehabilitering. Utvärderarna fann att de dömda träffade övervakarna alltför sällan för att några behandlingsresultat skulle kunna uppnås samt att det var svårt att påverka den låga övervakningsfrekvensen genom resursförstärkningar. Detta sistnämnda antogs bero på att det i viss mån var de dömdas ensak hur ofta de träffade övervakarna.

Mot bakgrund av de resultat utvärderingen av försöket gav, väcktes redan i den preliminära rapporten tanken på att införa en påföljd som skulle innebära en väsentligt intensivare kontakt mellan den dömde och övervakaren än vad som är fallet vid skyddstillsyn. I slutrapporten

utvecklades dessa tankegångar ytterligare och ett förslag presenterades. De tänkta målgrupperna för den föreslagna intensivövervakningen var dels en del av dem som annars skulle ha dömts till skyddstillsyn, dels en relativt stor andel av dem som annars skulle ha dömts till kortvariga fängelsestraff. Enligt förslaget skulle intensivövervakningen vara av samma längd som det fängelsestraff som annars kunde ha kommit i fråga. Övervakningstidens längd skulle vara beroende av brottslighetens svårhet och den dömdes tidigare brottsliga belastning.

En grundtanke i förslaget var att den dömde skulle ha personlig kontakt med frivårdspersonalen tre - fem gånger per vecka under hela övervakningstiden. Avsikten var att denna kontaktskyldighet efter överenskommelse med skyddskonsulenten skulle kunna ersättas av konstruktiva alternativ som i praktiken skulle innebära åtminstone samma grad av social kontroll. Som exempel på sådana alternativ nämndes övervakning på den dömdes arbetsplats genom en s.k. anpassningsgrupp, intagning på vårdanstalt samt deltagande i utbildningsprogram med närvaroregistrering.

För de dömda som uteblev från möten med övervakaren borde enligt förslaget en uppsökande verksamhet inrättas. Om denna verksamhet inte gav något resultat skulle den återstående delen av intensivövervakningen kunna ersättas av ett fängelsestraff.

5.2 BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp

Även BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp pläderade för införandet av intensivövervakning. Enligt de principiella riktlinjer för straffsystemets utformning som arbetsgruppen lade fram i sin rapport Nytt straffsystem (1977:7) skulle intensivövervakning utgöra den strängaste icke frihetsberövande påföljden. Den var avsedd att innebära en mer intensiv kontroll och därmed ett större obehag för den dömde än vad som förekommer vid skyddstillsyn. Det grundläggande innehållet i intensivövervakningen skulle vara en skyldighet för den dömde att flera gånger i veckan anmäla sig hos skyddskonsulenten och polismyndigheten. Kontaktfrekvensen var avsedd att regleras direkt i lagen. Anmälningsskyldigheten skulle enligt förslaget kunna fullgöras en gång i veckan hos skyddskonsulenten och i övrigt hos polisen. Avsikten var att den dömde vid de tillfällen då anmälan skedde hos skyddskonsulenten i regel skulle sammanträffa med en frivårdstjänsteman. Härigenom skulle en möjlighet skapas att tillgodose den dömdes behov av stöd och hjälp. Om den dömde underkastade sig vård eller behandling mot alkohol- eller narkotikaberoende eller på annat sätt vidtog någon särskild åtgärd ägnad att underlätta hans anpassning i samhället, borde detta enligt förslaget i vissa fall kunna ersätta anmälningsskyldigheten. Enligt arbetsgruppens förslag skulle verkställighetstiden vid såväl skyddstillsyn som intensivövervakning bestämmas av domstol genom straffmätning enligt gängse kriterier. Vid intensiv-

övervakning skulle verkställighetstidens längd kunna variera mellan exempelvis en månad och ett år.

Arbetsgruppens förslag om införandet av intensivövervakning och möjlighet till straffmätning även vid påföljder i frihet syftade till att ge ökade möjligheter till differentiering av frivårdspåföljderna, vilket enligt arbetsgruppen var en förutsättning för en minskad tillämpning av de frihetsberövande påföljderna. Det var, menade man, önskvärt att vid återfall i brott kunna successivt skärpa straffet på annat sätt än genom frihetsberövande.

Såväl vid skyddstillsyn som vid intensivövervakning borde det enligt arbetsgruppen vara möjligt att ålägga den dömde sanktioner om han inte uppfyllde de krav som påföljden innebar. Sanktionerna skulle tillämpas snabbt och konsekvent. Om en sanktion inte fick avsett resultat skulle den dömde kunna bli föremål för successivt allt strängare ingripanden. Sanktionerna borde enligt förslaget vara interna i den meningen att den av domstolen bestämda påföljden inte skulle ändras under verkställighetens gång. Dock föreslogs den strängaste formen av ingripande bestå i förvandling av straffet till närmast svårare påföljdsart enligt en i lag bestämd omräkningsfaktor. Sålunda skulle skyddstillsyn som en sista utväg kunna förvandlas till intensivövervakning, medan sistnämnda straff ytterst skulle kunna förvandlas till fängelse.

BRÅ-rapporten remissbehandlades. Remissinstanserna ställde sig i huvudsak negativa till den föreslagna utformningen av frivårdspåföljderna. Att ha två påföljder, skyddstillsyn och intensivövervakning, som båda bestod av övervakning och kontroll skulle enligt kritiken leda till svårigheter att på verkställighetsstadiet upprätthålla de avsedda skillnaderna mellan påföljderna. Kritikerna befarade att påföljderna i praktiken skulle få samma innebörd för den dömde och att den avsedda upptrappningen därmed skulle gå förlorad.

5.3 Ungdomsfängelseutredningen

Samma år som Brottsförebyggande rådets kriminalpolitiska arbetsgrupp presenterade den under föregående avsnitt behandlade rapporten avlämnade Ungdomsfängelseutredningen sitt betänkande (SOU 1977:83) Tillsynsdom. Som närmare utvecklats i avsnitt 2.4 var utgångspunkten för Ungdomsfängelseutredningens arbete att påföljden ungdomsfängelse skulle avskaffas.

Utredningen fann att om ungdomsfängelse till någon del skulle kunna ersättas med kriminalvård i frihet så måste denna utformas på sådant sätt att den i jämförelse med skyddstillsyn dels framstod som en för lagöverträdaren mer kännbar reaktion, dels var bättre ägnad att motverka återfall i brott under påföljdstiden. Utredningens överväganden utmynnade i det tidigare omnämnda förslaget att en ny påföljd, benämnd tillsynsdom, skulle införas. Tillsynsdom skulle innebära att den dömde ställdes under en form av intensivövervakning. En grundläggande

förutsättning för utdömande av påföljden skulle enligt förslaget vara att sådan övervakning av särskilda skäl prövades erforderlig för att motverka att den tilltalade fortsatte med brottslig verksamhet.

Tillsynsdom var alltså i första hand avsedd att tillgodose en kontrollfunktion. Enligt förslaget skulle påföljden emellertid också innebära en förmedling av stöd och hjälp. Dock skulle sociala stödåtgärder inte kunna genomföras mot den dömdes vilja.

Tillsynsdom skulle enligt förslaget vara förenad med en prövotid på två år räknad från dagen för domen. Övervakningstiden skulle vara sex månader, dock med möjlighet till förlängning med tre månader åt gången så länge prövotiden bestod. En förutsättning för förlängning av övervakningstiden skulle vara att särskilda skäl därtill förelåg. När väl övervakningen upphört skulle enligt förslaget ny övervakning inte kunna komma i fråga om inte den dömde återföll i brott under prövotiden.

Under övervakningstiden skulle den dömde vara skyldig att hålla en tät och regelbunden kontakt med övervakaren, som skulle vara frivårdstjänsteman, eller med en biträdande övervakare, som i allmänhet skulle vara lekman. Inledningsvis borde enligt utredningen krävas att den dömde höll daglig kontakt med övervakaren. Kontaktskyldigheten borde regelmässigt avse personligt sammanträffande. Den dömde skulle vidare vara skyldig att på kallelse inställa sig hos skyddskonsulenten eller övervakaren. Förslaget innebar också att den dömde skulle åläggas viss upplysningsplikt avseende egna förhållanden gentemot övervakaren eller biträdande övervakaren.

Enligt förslaget skulle det ankomma på skyddskonsulenten att i varje enskilt fall utfärda en särskild föreskrift om vad som skulle gälla för övervakningen. Denna föreskrift skulle innehålla uppgift om på vilket sätt och i vilken omfattning den dömde skulle upprätthålla kontakt med övervakaren eller den biträdande övervakaren. Därutöver skulle skyddskonsulenten även kunna föreskriva inskränkningar för den dömde i fråga om val av bostad, uppehållsort eller verksamhet.

Enligt Ungdomsfängelseutredningens förslag skulle rätten i samband med att tillsynsdom meddelades kunna föreskriva att den dömde under viss tid, högst tre månader, skulle vistas i frivårdshem. Med frivårdshem avsågs i förslaget ett hem eller en institution som förestods av någon som hade ett övervakaransvar för den dömde. En förutsättning för att en föreskrift om vistelse på frivårdshem skulle få meddelas var att vistelsen befanns erforderlig för att syftet med övervakning skulle kunna tillgodoses. Avgörande skulle alltså vara om risken för återfall i brott bedömdes så stor att en särskilt ingripande kontroll var nödvändig. I betänkandet framhölls att vistelse i frivårdshem var att uppfatta som kriminalvård i frihet. Det skulle således inte finnas några fysiska tvångsmedel för att verkställa föreskriften eller för att förhindra att den dömde avvek från frivårdshemmet.

Ungdomsfängelseutredningens förslag inrymde också en möjlighet för domstol att förordna att den som dömdes till tillsynsdom skulle tas in i

anstalt under viss tid, högst tre månader. För att sådant förordnande skulle kunna komma i fråga krävdes enligt förslaget att ett frihetsberövande befanns oundgängligen erforderligt av hänsyn till allmän laglydnad.

Om den dömde bröt mot de föreskrifter som gällde för tillsynsdomen skulle han enligt förslaget kunna drabbas av diverse sanktioner. I första hand skulle han meddelas varning. Om han inte lät rätta sig eller om försummelsen var av svår beskaffenhet skulle han kunna bli föremål för ett kortvarigt omhändertagande under minst två och högst fjorton dagar. Verkställigheten av ett sådant omhändertagande föreslogs kunna förläggas till den dömdes fritid. Det skulle också vara möjligt att dela upp verkställigheten på flera perioder. Hade den dömde särskilt allvarligt åsidosatt sina åligganden och kunde inte någon annan åtgärd anses tillfyllest, skulle han kunna tas in i anstalt viss tid, minst en och högst tre månader.

Som framgått i det föregående (se avsnitt 2.4 och 3.2) föreslog Ungdomsfängelseutredningen även att skyddstillsynspåföljden skulle ersättas av två nya påföljder. Den ena av dessa, villkorlig dom med övervakning, skulle bestå i en mindre intensiv övervakning än den som avsågs komma till stånd vid tillsynsdom. Påföljden skulle inte heller kunna innefatta annat frihetsberövande än en kortare tids omhändertagande sedan fråga uppkommit om undanröjande av påföljden i anledning av att den övervakade undandragit sig övervakning. Även sanktionssystemet skulle vara avsevärt lindrigare än vid tillsynsdom. Vid den andra påföljden, villkorlig dom med stödåtgärder, skulle frivården enbart lämna den dömde stöd och hjälp.

Remissinstanserna var som nämnts genomgående negativa till Ungdomsfängelseutredningens förslag till utformning av frivårdspåföljderna. Kritikerna hävdade bl.a. att det skulle bli svårt att på verkställighetsstadiet upprätthålla de avsedda skillnaderna mellan påföljderna.

Ungdomsfängelseutredningens förslag behandlades i propositionen 1978/79:212. Såvitt gäller det föreslagna frivårdspåföljdssystemet förklarade sig departementschefen dela de åsikter som remissopinionen hade gett uttryck för. Ungdomsfängelseutredningens förslag ledde följaktligen inte till införandet av någon intensivövervakningspåföljd.

5.4 Frivårdskommittén

De under avsnitt 5.2 och 5.3 behandlade förslagen jämte utfallet av remissbehandlingen av dessa kan i viss mån sägas ha utgjort grundvalen för Frivårdskommitténs arbete. Detta syftade till att genom en effektivisering av kriminalvården i frihet skapa förutsättningar för en minskad användning av frihetsberövande påföljder. Kommittén bedrev sitt arbete efter två huvudlinjer. Dels undersökte den möjligheterna till en "uppstramning" av frivården inom ramen för det existerande påföljdssystemet, dels prövade den förutsättningarna för att med detta

system införliva nya brottspåföljder som kunde utgöra alternativ till frihetsstraff.

I delbetänkandet Frivårdspåföljder (SOU 1981:90) redovisade kommittén sina överväganden i fråga om förändringar inom det existerande påföljdssystemets ram. Vidare behandlades i detta betänkande ett av de nya alternativ till frihetsstraff som kommittén enligt direktiven hade att överväga, nämligen just intensivövervakning.

Frivårdskommittén avvisade tanken på att införa intensivövervakning som en särskild påföljd. I stället föreslogs, som berörts i avsnitt 3.3, att ett särskilt starkt behov av övervakning hos lagöverträdaren skulle kunna tillgodoses genom att domstolen gavs möjlighet att i samband med en dom på skyddstillsyn förordna om intensivövervakning under viss tid, minst en och högst fyra månader. För att ett sådant förordnande skulle få meddelas förutsattes enligt förslaget att det såväl av individualpreventiva skäl som med hänsyn till brottets straffvärde kunde anses motiverat att ställa lagöverträdaren under intensivövervakning. Den tid under vilken den dömde skulle ha kontakt med övervakaren eller med frivården borde vid intensivövervakning vara den dubbla mot den vid ordinär övervakning. Närmare anvisningar rörande kontaktskyldighetens fullgörande skulle ges av skyddskonsulenten.

Kommitténs förslag att domstol vid dom på skyddstillsyn skulle kunna förordna om intensivövervakning under viss tid fick ett blandat mottagande vid remissbehandlingen. Bland kritikerna fanns bl.a. de som framhöll att det inom ramen för en ordinär skyddstillsyn redan fanns möjligheter att tillgodose behov av mer intensiv övervakning än den som förekommer i normalfallet. Vidare anförde flera remissinstanser att intensivövervakning, om den över huvud taget skulle förekomma, borde beslutas på verkställighetsstadiet.

Frivårdskommitténs förslag togs upp till behandling i propositionen 1982/83:85. Departementschefen anförde till en början att han liksom flera av remissinstanserna ställde sig tveksam till tanken att låta en av förutsättningarna för en föreskrift om intensivövervakning vara att den är motiverad av brottets straffvärde. En sådan ordning stod enligt honom i mindre god överensstämmelse med en av grundtankarna bakom kriminalvård i frihet, nämligen att frivårdens insatser skall anpassas efter behovet av brottsförebyggande och sociala åtgärder i det enskilda fallet.

Departementschefen förklarade sig vidare vara tveksam till om det skulle vara lämpligt och praktiskt genomförbart att upprätthålla en klar skillnad beträffande innehåll och tillämpningsområde mellan "vanlig" skyddstillsyn och skyddstillsyn med intensivövervakning. Han menade att kontaktintensiteten under verkställighetstiden fortlöpande bör anpassas till den dömdes behov av stöd och kontroll.

Med den utformning av den ordinära skyddstillsynen som departementschefen förordade låg det, enligt vad han vidare anförde, nära till hands att dra slutsatsen att det knappast finns utrymme för intensivövervakning som en särskild påbyggnad på det föreliggande påföljds-

systemet, eftersom skillnaderna mellan påföljdsvarianterna skulle bli liten. Departementschefen tog följaktligen ställning mot ett införande av intensivövervakning som ett särskilt institut inom ramen för skyddstillsynspåföljden. Han uttalade vidare att de skäl som kunde anföras mot Frivårdskommitténs förslag med än större styrka talade mot att införa intensivövervakning som en fristående brottspåföljd i BrB:s påföljdssystem.

Inte heller Frivårdskommitténs förslag ledde således till någon lagstiftning om intensivövervakning.

5.5 Påföljdsutredningen

Påföljdsutredningen hade i uppdrag att, inom ramen för det föreliggande påföljdssystemet, överväga och lämna förslag till åtgärder i syfte att dels vidga tillämpningsområdet för icke frihetsberövande påföljder, dels förbättra formerna för verkställighet av fängelsestraff. Utredningen avgav våren 1991 betänkandet Påföljdsfrågor (SOU 1991:45), som i huvudsak behandlar frågor med anknytning till verkställighet av fängelsestraff.

Påföljdsutredningen utgick vid sina överväganden från att den framtida utformningen av den villkorliga frigivningen skulle komma att överensstämma med Fängelsestraffkommitténs förslag i betänkandet Påföljd för brott (SOU 1986:13-15). Detta förslag innebar att den villkorliga frigivningen skulle vara obligatorisk, omfatta i princip alla som avtjänar fängelsestraff och äga rum när två tredjedelar av strafftiden hade avtjänats.

Huvudförslaget i Påföljdsutredningens betänkande avsåg en ny typ av frigivningspermission. Enligt förslaget skulle den dömde under permissionstiden bli föremål för en genomgripande kontroll som kan betecknas som en form av intensivövervakning. Frigivningspermissionen skulle vara obligatorisk och omfatta alla som undergår fängelsestraff på fyra månader eller mer. Permissionen skulle enligt förslaget äga rum omedelbart före den villkorliga frigivningen och pågå i tjugo dagar eller, om straffet uppgick till åtta månaders fängelse eller mer, trettio dagar. För ungdomar föreslogs gälla en specialregel. Enligt denna skulle dömda som inte fyllt 23 år när de påbörjade avtjänandet av fängelsestraffet ha frigivningspermission från den tidpunkt när de avtjänat halva strafftiden. Dock skulle frigivningspermissionen inte i något fall överstiga 60 dagar.

Under frigivningspermissionen skulle enligt förslaget anstalten svara för kontrollen av den dömde. Denna uppgift skulle närmast åvila den kontaktman som haft hand om den dömde under anstaltsvistelsen. Det skulle till en början ankomma på anstalten att föreskriva på vilket sätt och i vilken omfattning som den dömde skulle vara skyldig att hålla kontakt med anstalten. En sådan kontaktföreskrift skulle alltid meddelas. I betänkandet angavs att det i de flesta fallen borde vara tillräckligt med två till tre kontakttillfällen i veckan. Det förutsattes emellertid att det i

vissa situationer skulle kunna bli fråga om en skyldighet för den dömde att anmäla sig dagligen. Enligt vad som vidare uttalades i betänkandet borde kontaktskyldigheten i regel kunna fullgöras per telefon. Den dömde skulle emellertid också kunna åläggas att sammanträffa med kontaktmannen.

Anstalten skulle enligt Påföljdsutredningens förslag också ha möjlighet att meddela andra föreskrifter om vad som skulle gälla under frigivningspermissionen. Sådana föreskrifter skulle kunna avse vistelseort, bostad, arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet eller utbildning, läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling i eller utom sjukhus eller liknande inrättning. En förutsättning för denna typ av föreskrifter skulle vara att de var motiverade av ett behov i det särskilda fallet.

Vid frigivningspermission skulle vidare enligt förslaget gälla en upplysningsplikt motsvarande den som åvilar den villkorligt frigivne i förhållande till övervakaren. Den dömde skulle således vara skyldig att underrätta anstalten om sina förhållanden i den mån dessa berördes av de föreskrifter som meddelats honom.

Om den dömde underlät att följa en föreskrift som meddelats honom eller att fullgöra sin upplysningsplikt gentemot anstalten skulle, om underlåtenheten inte var ringa, frigivningspermissionen i princip hävas. Frågan om permissionens hävande skulle enligt förslaget prövas av övervakningsnämnden. Om permissionen hävdes skulle den dömde omedelbart återföras till anstalten för att där avtjäna återstående tid fram till tidpunkten för den villkorliga frigivningen, om detta inte med hänsyn till arten av den dömdes underlåtenhet och den återstående verkställighetstidens längd skulle vara uppenbart oskäligt.

I ett avsnitt där påföljdernas utformning diskuteras mer allmänt tog Påföljdsutredningen också upp frågan om elektroniska hjälpmedel vid övervakning. Utredningen ansåg att sådana inte borde användas i Sverige, i första hand med hänvisning till att övervakningsformen skulle strida mot de krav på humanitet inom kriminalvården som utredningen menade att denna borde uppfylla. En elektronisk kontroll av den som dömts skulle, enligt utredningen, innebära att den mänskliga kontakten mellan den dömde och kriminalvårdspersonalen gick förlorad. Utredningen menade att elektronisk övervakning därför skulle motverka strävandena att upprätta en närmare kontakt mellan den dömde och kriminalvårdspersonalen i syfte att förbättra den dömdes möjligheter till en anpassning i samhället. Utredningen antog vidare att elektronisk övervakning skulle vara ineffektiv på grund av tekniska brister samt att den skulle visa sig vara så pass kostnadskrävande att man knappast kunde räkna med att göra några ekonomiska besparingar genom att införa denna.

Påföljdsutredningens förslag till nya regler för frigivningspermissionen fick ett genomgående negativt mottagande av remissinstanserna.

Över lag ansåg man att förslaget skulle förta effekterna av den önskade övergången från halvtidsfrigivning till tvåtredjedelsfrigivning.

5.6 Ungdomsbrottskommittén

Intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel diskuterades även av Ungdomsbrottskommittén i betänkandet Reaktion mot ungdomsbrott (SOU 1993:35). Kommittén uttalade bl.a. att införandet av en intensivövervakningspåföljd skulle kunna innebära en minskning av antalet frihetsberövanden och att det därför var angeläget att förutsättningarna för intensivövervakning prövades närmare. Under hänvisning till att detta är en uppgift som ankommer på oss, förklarade sig kommittén vara förhindrad att ta upp frågan om intensivövervakning borde införas för ungdomar. Emellertid gav kommittén uttryck för viss tveksamhet på denna punkt. Kommittén framhöll sålunda att ungdomar generellt sett har sämre förmåga att utstå straffrättsliga ingripanden än vuxna. Enligt kommitténs uppfattning kunde detta sägas gälla även den press som en elektronisk övervakning kan innebära. Mot att införa elektronisk övervakning för ungdomar talade enligt Ungdomsbrottskommittén också det förhållandet, att man med en sådan ordning inte kan ersätta den personliga kontakt som bör etableras mellan den unge och hans övervakare eller andra som engageras inom frivården.

6 Kontraktsvård

6.1 De första tankarna på kontraktsvård

Frågan om införande av en kontraktsvårdsliknande påföljd diskuterades första gången i riksdagen i samband med en motion (mot. 1974:1255) med yrkande att riksdagen skulle hemställa om tillsättandet av en utredning rörande brottspåföljderna för narkotika- och alkoholmissbrukare. I motionen anfördes att det borde övervägas att inom kriminalvården utforma ett vårdalternativ som kunde utgöra alternativ till fängelsestraff och som innebar att missbrukaren i fråga inom vissa ramar kunde välja det alternativ som han föredrog. Motionen avslogs under hänvisning till bl.a. det utredningsarbete som 1971 års utredning om behandling av psykiskt avvikande bedrev.

Nyss nämnda utredning föreslog i sitt betänkande Psykiskt avvikande lagöverträdare (SOU 1977:23) att en försöksverksamhet med kontraktsvård skulle anordnas. Försöket var avsett att ske inom ramen för då gällande lagstiftning genom tillämpning av 34 § KvaL. Försöket skulle enligt förslaget omfatta personer som hade uppenbara narkotikaproblem och som hade dömts till fängelse i högst ett år. En viss lämplighetsprövning med utgångspunkt från den aktuella brottsligheten var avsedd att äga rum. De lagöverträdare som befanns lämpliga och som förklarade

sig villiga att delta i narkomanvårdsprogrammet skulle av övervakningsnämnden kunna § 34-placeras vid det sjukhus som handhade försöksverksamheten. När sjukhusvård inte längre ansågs erforderlig, skulle den dömde skrivas ut till öppen vård. Den polikliniska kontrollen skulle pågå så länge den ansågs erforderlig, dock längst till dess att prövotiden efter villkorlig frigivning gick ut. Förslaget fick ett positivt mottagande under remissbehandlingen och kom i viss mån att ligga till grund för det s.k. Ulleråkersförsöket.

Frågan om kontraktsvård för missbrukare behandlades också av Kontraktsvårdsutredningen i dess betänkande Kontraktsvård inom socialtjänsten (Ds S 1980:3). Utredningen föreslog en försöksverksamhet med frivillig kontraktsvård inom nykterhets- och narkomanvården. Förslaget lämnades med utgångspunkt från det förslag till socialtjänstlagstiftning som då förelåg (prop. 1979/80:1) och som innebar att det inte skulle finnas andra möjligheter att vårda en vuxen missbrukare mot hans vilja än med stöd av en föreslagen lag om psykiatrisk vård i vissa fall. Utredningen tog emellertid inte upp frågan om kontraktsvård som brottspåföljd.

Nordiska straffrättskommittén tog upp frågan om kontraktsvård i sitt betänkande om alternativ till frihetsstraff (NU A 1980:13). Kommittén sade sig, mot bakgrund av det samband som erfarenhetsmässigt föreligger mellan kriminalitet och missbruk, ha förståelse för att kontraktsvård hade tilldragit sig intresse i den svenska kriminalpolitiska debatten. Man framhöll att det förelåg en risk för att en sådan påföljdsform skulle leda till bristande proportionalitet mellan brottet och straffet. Som skäl för detta angavs att sanktionen bara kan användas på ett förhållandevis begränsat antal lagöverträdare och att den praktiska användningen kan komma att bero på lokala verkställighetsresurser.

Under åren 1979 - 1982 genomfördes en försöksverksamhet med kontraktsvård på Ulleråkers sjukhus. Försöksverksamheten baserade sig på en tidsbegränsad lag. Den gav domstolen möjlighet att i mål om ansvar för brott på vilket kunde följa fängelse, under vissa förutsättningar förklara målet vilande medan den tilltalade genomgick narkomanvård enligt en särskild behandlingsplan. En förutsättning för vilandeförklaring var att den tilltalade vanemässigt missbrukade narkotika och att resultatet av vården skulle kunna antas få betydelse för påföljdsvalet.

Behandlingen inleddes med en vistelse på sluten narkomanvårdsklinik vid Ulleråkers sjukhus under sex till åtta veckor. Efter sjukhusvistelsen fördes den tilltalade över till öppen vård. Han skulle då bo i sitt hem. Men han var skyldig att två gånger varje vecka infinna sig vid ett visst sjukhus för social och psykologisk rådgivning samt för drogkontroll.

Innan vården tog sin början skulle den tilltalade underteckna ett s.k. vårdkontrakt. Misskötsamhet från den tilltalades sida innebar att kontraktet ansågs brutet. Det vilandeförklarade målet skulle då snarast åter tas upp. Ett annat skäl för återupptagande kunde vara att den

tilltalade åtalades för ett nytt brott. Om inte målet hade återupptagits av något sådant skäl, skulle det tas upp så snart som möjligt sedan ett år hade förflutit från beslutet om vilandeförklaring. Avsikten var att det då skulle finnas förutsättningar att döma till en icke frihetsberövande påföljd.

6.2 Frivårdskommittén

Den nuvarande lagstiftningen om kontraktsvård bygger på det förslag som Frivårdskommittén lämnade i sitt slutbetänkande Nya alternativ till frihetsstraff (SOU 1984:32). På vissa punkter frångick man dock kommitténs förslag.

Kommittén föreslog att tillämpningsområdet för kontraktsvården skulle avgränsas så att denna påföljdsvariant skulle kunna ersätta fängelsestraff på upp till två år och bara kunna tillämpas vid alkohol- och narkotikamissbruk. Det skulle vara fråga om ett fortgående och vanemässigt missbruk. Att det dessutom borde finnas ett samband mellan missbruket och brottsligheten var enligt kommittén så självklart att detta inte behövde uttryckas särskilt. Kommittén menade att denna fråga knappast hade något praktiskt intresse eftersom ett sådant samband i praktiken torde föreligga så gott som undantagslöst. "Planerade" brott utan samband med missbruket skulle dock inte kunna leda till kontraktsvård.

Samtycke från den tilltalade skulle enligt kommittén krävas för kontraktsvård. Dessutom skulle ytterligare en förutsättning ställas upp, nämligen att den tilltalade bedömdes lämplig för vården. Kommittén angav följande skäl för att denna förutsättning var nödvändig. Den tilltalades samtycke har ett begränsat värde eftersom det har tillkommit i en speciell situation. Ofta är samtycket förutsättningen för att undgå ett fängelsestraff. Domstolen får också genom lämplighetskravet en möjlighet att gallra bort vissa typer av brottslingar samt vissa brottstyper som inte anses böra leda till kontraktsvård, trots att brottet inte är särskilt svårt. Långt ifrån alla vårdbehövande missbrukare anses kunna tillgodogöra sig vården.

Kommittén menade också att den institution som skulle handha vården av missbrukare, på grund av svårigheterna att göra urvalet, måste få delta i lämplighetsprövningen. Enligt kommittén begränsades användningsområdet dessutom av tillgången på behandlingsplatser.

I sitt slutbetänkande diskuterade Frivårdskommittén för- och nackdelar med flera olika lagtekniska modeller för kontraktsvård. En möjlighet som diskuterades var att låta kontraktsvården vara en föreskrift vid skyddstillsyn. Man ställde sig emellertid tveksam till en sådan utformning. Den väsentligaste invändningen var enligt kommittén att det framstod som tveksamt om kontraktsvården då skulle fungera som ett alternativ till fängelse. Man förmodade att kontraktsvård i stället skulle komma att användas som ett sätt att skärpa en skyddstillsyn som ändå

skulle ha ådömts lagöverträdaren. Andra skäl som kommittén anförde mot denna lösning var att kontraktsvården borde kunna på ett enkelt sätt omvandlas till ovillkorligt fängelse och att hela det alternativa straffet borde avtjänas vid ett kontraktsbrott. Vid undanröjande av skyddstillsyn skall ju skälig hänsyn tas till vad den dömde har undergått till följd av domen på skyddstillsyn.

Den lösning som kommittén slutligen stannade för var att en ny påföljd, villkorligt fängelse, borde införas och att kontraktsvården skulle knytas till denna påföljd. Som skäl för denna lösning angav kommittén bl.a. att den innebar att möjligheterna att kontraktsvård skulle fungera som ett alternativ endast till fängelse var större, att påföljdsformens allmänpreventiva effekter skulle stärkas genom det konkreta straffhot som vilade över den dömde och att det villkorliga anståndet skulle kunna förverkas i dess helhet vid misskötsamhet. Villkorligt fängelse skulle enligt kommitténs förslag vara förenat med en prövotid på två år och i likhet med vad som gäller vid skyddstillsyn skulle den dömde stå under övervakning under det första prövotidsåret. Vid kontraktsbrott skulle det ankomma på övervakningsnämnden att besluta om förverkande av det villkorligt medgivna anståndet med fängelsestraffet, vilket då i princip oavkortat skulle gå i verkställighet.

Utdrag ur BRÅ PM 1994:3, Samhällstjänst som alternativ till fängelse

av Tommy Andersson och Lars Alexandersson

Sammanfattning

Under åren 1990-1992 genomfördes på fem orter i landet en försöksverksamhet med samhällstjänst som påföljd för brott. Tingsrätterna i Malmö, Helsingborg, Linköping, Uppsala och Gävle samt berörda överrätter hade under denna period möjlighet att tillämpa samhällstjänst som alternativ till fängelse i enlighet med lagen (1989:928) om försöksverksamhet med samhällstjänst. I propositionen om försöksverksamhet med samhällstjänst (prop. 1989/90:7) anges grundläggande motiv och riktlinjer för försöksverksamheten.

Samhällstjänst utgör en föreskrift i samband med skyddstillsyn och innebär att den tilltalade döms att på sin fritid utföra oavlönat samhällsnyttigt arbete i det antal timmar som anges i domen. Något frihetsberövande ingår inte i påföljden. Enligt uttalanden i propositionen ska samhällstjänst endast tillämpas i mål där fängelse annars skulle ha utdömts. Det fängelsestraff som skulle ha utdömts om inte samhällstjänst tillämpats ska anges i domen.

Samhällstjänst kan omfatta lägst 40 och högst 200 timmars arbete. Brottets straffvärde ska ligga till grund för det antal samhällstjänsttimmar som utdöms. Samhällstjänst ska endast i undantagsfall kunna komma i fråga om brottets straffvärde överstiger ett år. Som ett riktmärke anges att 40 timmars samhällstjänst bör motsvara upp till en månads fängelse och 200 timmars samhällstjänst åtta månaders fängelse och däröver. Om den dömde inte fullgör sina åligganden ska samhällstjänst snabbt kunna bytas ut mot annan påföljd. Vid undanröjande av samhällstjänst ska det alternativa fängelsestraff som angetts i domen tas som utgångspunkt för straffmätning.

Samhällstjänst är i första hand avsedd för yngre lagöverträdare utan allvarliga missbruksproblem eller andra förhållanden som svårligen kan förenas med samhällstjänstarbete. Några uttryckliga begränsningar vad gäller typ av brottslighet för vilken samhällstjänst kan tillämpas anges inte i propositionen.

Före huvudförhandling bör frivården genomföra en bedömning av den tilltalades förutsättningar för samhällstjänst. Efter dom upprättar frivården en arbetsplan och ansvarar för att den dömde genomför sin samhällstjänst. Samhällstjänsten bör som regel kunna avvecklas på högst

ett år. Arbetsplatserna ska i första hand anskaffas inom ideell föreningsverksamhet och arbetsuppgifterna vara av den arten att de normalt inte utförs av anställda. Kontrollen av att de dömda genomför sin samhällstjänst ankommer på frivården och inte på arbetsgivarna. Arbetsgivarna får ingen ersättning, ingen utbildning och har inget ansvar för de dömda.

I samband med att beslut om försöksverksamheten fattades fick Brottsförebyggande rådet (BRÅ) regeringens uppdrag att utvärdera verksamheten med utgångspunkt från vad som anges i propositionen.

Utvärderingen har i huvudsak koncentrerats till att belysa två övergripande frågeställningar. För det första hur den praktiska verksamheten har fungerat och utvecklats i jämförelse med de uttalanden som anges i propositionen. För det andra hur resultaten av verksamheten överensstämmer med de mål och grundläggande antaganden som framgår av propositionen.

Resultat

Urval av tilltalade

Urvalet av tilltalade som kan komma i fråga för samhällstjänst grundas vanligtvis på att försvarare, åklagare eller domstol påtalar behov av att frivården genomför en lämplighetsbedömning med avseende på samhällstjänst. Förutsatt att domstolen begärt personundersökning kan frivården också göra en sådan bedömning utan särskild anmodan från domstol.

Resultaten från en studie av 300 slumpmässigt utvalda fängelsedomar som under försöksperioden meddelades i berörda tingsrätter visar att samhällstjänst sannolikt skulle ha utdömts dubbelt så ofta om urvalsrutinerna hade fungerat optimalt. Att så inte skett berodde till lika delar på att domstolarna i många relevanta mål inte infordrat personundersökning/lämplighetsbedömning för samhällstjänst och på brister i rutinerna hos frivården. Med det senare åsyftas fall som varit kända för frivården men där lämplighetsutredning med avseende på samhällstjänst inte genomfördes trots att så borde ha skett (enligt frivårdens egna bedömningar i efterhand).

Under försöksperioden genomfördes 636 lämplighetsutredningar med avseende på samhällstjänst, oftast på initiativ från frivården. Initiativ till sådan utredning togs mycket sällan av åklagare och förhållandevis sällan av domstol. Samtliga berörda yrkeskårer var dock i hög utsträckning nöjda med den rådande urvalsordningen enligt de enkätundersökningar som genomförts. Den rådande urvalsordningen har medfört vissa problem såtillvida att frivården haft svårt att på personutredningsstadiet kunna bedöma om brottslighetens art och straffvärde skulle kunna föranleda fängelse vilket är en förutsättning för att samhällstjänst ska

kunna tillämpas. Likaså redovisade frivården svårigheter med att bedöma domstolarnas inställning till huruvida skyddstillsynskriterierna måste vara uppfyllda för att påföljden samhällstjänst ska kunna tillämpas (en förutsättning för att kunna döma till skyddstillsyn - med eller utan föreskrift om samhällstjänst - är att återfallsrisk och övervakningsbehov föreligger samt att skyddstillsyn kan antas bidra till minskad återfallsrisk). Svårigheter på dessa områden medförde att man från frivårdens sida ofta rekommenderade samhällstjänst "för säkerhets skull", dvs. för den händelse att domstolen skulle anse att brottslighetens art och straffvärde motiverade fängelse samt att de s.k. skyddstillsynskriterierna var uppfyllda. I cirka 60 procent av de mål i vilka frivården rekommenderat samhällstjänst som påföljd föreslogs villkorlig dom eller skyddstillsyn (utan föreskrift om samhällstjänst) i första hand och samhällstjänst i andra hand (om fängelse annars skulle utdömas). Domstolarna dömde till samhällstjänst i 43 procent av samtliga mål i vilka frivården hade rekommenderat samhällstjänst. I de mål frivården rekommenderat samhällstjänst i första hand följde domstolarna frivårdens rekommendation i 45 procent av målen.

Domstolarnas val av påföljd

Sammanlagt meddelades dom i 576 mål i vilka den tilltalade hade bedömts lämplig för samhällstjänst. I 250 av dessa mål (43%) dömdes till samhällstjänst, i 154 mål (27%) till fängelse och i 172 mål (30%) till lindrigare påföljd. Någon påtaglig tendens i utveckling under de tre försöksåren förekom inte vad gäller antalet utdömda samhällstjänstdomar. Däremot följde domstolarna frivårdens rekommendationer om samhällstjänst i minskad utsträckning och dömde i ökad utsträckning till fängelse. En bidragande orsak till detta var sannolikt att frivården rekommenderade samhällstjänst för mer kriminellt belastade personer under den senare delen av försöksperioden. I 20 procent av de samhällstjänstdomar som meddelades utdömdes 40 timmars samhällstjänst och i 40 procent högst 65 timmars samhällstjänst. I cirka 30 procent av målen utdömdes 100 timmar eller mer. Tvåhundra timmars samhällstjänst utdömdes i 30 mål, vilket utgör tolv procent av samtliga mål. Utvecklingen under försöksperioden visade en viss nedgång i utdömandet av det lägsta antalet samhällstjänsttimmar.

I cirka 75 procent av samhällstjänstdomarna följdes den i propositionen angivna tumregeln vad gäller relationen mellan antalet utdömda samhällstjänsttimmar och det alternativa fängelsestraffet. Samtidigt förekom stora skillnader. Tre månaders fängelse motsvarades av mellan 60 och 100 timmars samhällstjänst och sex månaders fängelse av mellan 100 och 200 timmars samhällstjänst.

Dömda till samhällstjänst

Bland dem som dömdes till samhällstjänst var cirka 70 procent under 25 år. Den yngste var 17 år och den äldste 50 år. Andelen tidigare dömda för kriminalregisterbrott ökade från 58 procent år 1990 till 67 procent år 1992. Drygt hälften av de dömda arbetade eller hade studier som huvudsaklig sysselsättning. Cirka 30 procent hade någon form av missbruksproblem, oftast mindre allvarliga. Det vanligaste huvudbrottet i de domar samhällstjänst utdömdes var misshandel som utgjorde huvudbrott i 34 procent av målen. Därnäst kom stöld och trafiknykterhetsbrott som utgjorde huvudbrott i 19 respektive 13 procent av de mål i vilka samhällstjänst utdömdes. Andelen domar i vilka misshandel var huvudbrott ökade under försöksperioden medan de andelar av samhällstjänstdomarna där stöld eller trafiknykterhetsbrott var huvudbrott minskade. Frivården föreslog samhällstjänst som påföljd i 14 mål där den tilltalade kom att dömas för grov misshandel. I ett av dessa mål dömdes till samhällstjänst och i resterande mål till fängelse, dock i tio av målen till högst ett års fängelse. I två av de nio mål där den tilltalade dömdes för rån utdömdes samhällstjänst liksom i 8 av 25 mål där huvudbrottet var narkotikabrott (uteslutande ringa narkotikabrott). Brottslighetens art och/eller straffvärde angavs oftast som motiv då domstolen dömde till fängelse och inte till samhällstjänst. Ett annat vanligt motiv var att de s.k. skyddstillsynskriterierna inte ansågs vara uppfyllda.

Jämförelser mellan de samhällstjänstdömda och ett slumpmässigt urval av personer som dömts till fängelse (i högst ett år) på försöksorterna visade signifikanta skillnader med avseende på tidigare kriminell belastning, missbruk och arbetslöshet. De samhällstjänstdömda utgjorde ur dessa aspekter ett "positivt" urval såtillvida att de var i mindre utsträckning kriminellt belastade, hade i mindre utsträckning missbruksproblem och var i mindre utsträckning arbetslösa. Andelen dömda för våldsbrott var betydligt större bland de samhällstjänstdömda än bland de fängelsedömda medan andelen dömda för trafiknykterhetsbrott och narkotikabrott var större bland de fängelsedömda än bland de samhällstjänstdömda. Dessa skillnader kvarstod i allt väsentligt även då jämförelsen endast avsåg dömda som var yngre än 30 år.

Arbetsplatser och arbetsuppgifter

Frivården har under försöksperioden inte haft några större svårigheter med att finna lämpliga arbetsplatser för de samhällstjänstdömda. Konkurrens från arbetsmarknadspolitiska åtgärder (exempelvis ALU-verksamhet) och nedskurna bidrag till föreningar redovisades dock som skäl till att det under senare delen av försöksperioden var något svårare att finna arbetsplatser. Bland de typer av föreningar som engagerats märks främst idrottsföreningar, som sysselsatt cirka 25 procent av de

samhällstjänstdömda, Svenska kyrkan som sysselsatt cirka 15 procent, olika frikyrkor och föreningar engagerade i missbruksfrågor (IOGT/ NTO, RFHL, Länkarna m. fl.), som vardera engagerat cirka tio procent av de dömda. Cirka åttio procent av de arbetsgivare som engagerats uppgav att de gärna skulle ta emot flera samhällstjänstdömda medan övriga cirka 20 procent var tveksamma. Skäl till tveksamhet var i första hand svårigheter att finna lämpliga arbetsuppgifter eller nedskuren verksamhet på grund av minskade bidrag. I endast ett fall uppgavs dåliga erfarenheter som skäl. De vanligaste typerna av arbetsuppgifter var underhålls- och reparationsarbeten, vaktmästarsysslor samt städ- och receptionsarbete.

Verkställigheten

Cirka 70 procent av de samhällstjänstdömda hade påbörjat sin samhällstjänst inom en månad efter dom. Ändringar i den ursprungligen uppgjorda arbetsplanen var vanliga, lika ofta beroende på önskemål från arbetsgivaren som på försumlighet av den dömde. Fyrtio timmars samhällstjänst avvecklades vanligtvis på två månader, 100 timmar på fem månader och 200 timmar på sju månader. Vanligtvis omfattade ett arbetspass fyra timmar. I hälften av samhällstjänstärendena gjorde frivården arbetsplatsbesök vid varje enskilt arbetspass och i ytterligare 30 procent av ärendena vid minst hälften av arbetspassen. Cirka 25 procent av de samhällstjänstdömda rapporterades till övervakningsnämnden på grund av misskötsamhet och tolv procent fick samhällstjänstdomen undanröjd av domstol. De som fick domen undanröjd var, jämfört med dem som slutförde sin samhällstjänst, i högre utsträckning tidigare dömda, hade i högre utsträckning missbruksproblem samt var i högre utsträckning dömda för egendomsbrott och till ett högt antal samhällstjänsttimmar. Samtidigt genomförde cirka 70 procent av dem som hade missbruksproblem sin samhällstjänst. Då samhällstjänsten undanröjdes skedde det oftast i ett tidigt skede, i genomsnitt efter att den dömde utfört 20 procent av de ådömda samhällstjänsttimmarna. Knappt 20 procent av de 50 samhällstjänstdömda som intervjuades hade, efter avslutat samhällstjänstarbete, sporadisk kontakt med någon de träffat på arbetsplatsen. Ingen hade en mera varaktig kontakt.

Erfarenheter av försöksverksamheten

Rättsväsendets erfarenheter av försöksverksamheten var i huvudsak positiv med undantag av en samfälld kritik mot kopplingen mellan samhällstjänst och skyddstillsyn. Samtliga berörda yrkesgrupper var starkt kritiska på denna punkt. Åklagarna redovisade genomgående en mer återhållsam inställning än övriga yrkesgrupper. Arbetsgivarna redovisade påtagligt positiva erfarenheter, både av kontakten med frivården och av de samhällstjänstdömdas arbetsinsatser och deras sätt

att fungera på arbetsplatserna. Incidenter som stöld eller bråk rapporterades ha inträffat vid endast två av cirka 4 000 arbetstillfällen som representerades i den enkätundersökning som riktades till arbetsgivarna. Också de 50 samhällstjänstdömda som intervjuades efter avslutad samhällstjänst redovisade i allt väsentligt en positiv inställning, både med avseende på frivårdens arbete och på bemötandet de fick på arbetsplatserna.

Samhällstjänstens tillämpningsområde

De samlade resultaten från fyra olika typer av undersökningar tyder på att samhällstjänst i cirka 50-75 procent av målen tillämpats i stället för fängelse och i övriga fall i huvudsak i mål där villkorlig dom eller skyddstillsyn annars skulle ha utdömts. Resultaten tyder också på att samhällstjänst i vissa fall har tillämpats i stället för fängelse i mål där fängelse, enligt uttalanden i propositionen, borde ha utdömts.

Tillämpningsområdet har således i en betydande utsträckning utvidgats jämfört med de uttalanden som framgår av propositionen. Rättsväsendets kritiska inställning till kopplingen mellan samhällstjänst och skyddstillsyn, möjligheten för berörda myndigheter att under försöksperioden pröva sig fram och ett begränsat antal avgöranden i Högsta domstolen kan vara rimliga förklaringar.

Samhällstjänstens omfattning

Knappt fem procent av samtliga fängelsedomar som meddelades i försöksområdena ersattes med samhällstjänst. Med avseende på den mest prioriterade målgruppen, 18-24 åringar som dömts till högst ett års fängelse, ersatte samhällstjänst cirka tolv procent av fängelsedomarna. De samhällstjänstdömda hade, om de dömts till fängelse, tagit cirka tio årsplatser i anspråk. De berörda tingsrätterna svarade under försöksperioden för åtta-tio procent av samtliga fängelsedomar som utdömdes i landet. Med utgångspunkt från detta skulle kunna antas att en riksomfattande verksamhet skulle reducera behovet av fängelseplatser med cirka 100-125 årsplatser. Kriminalvårdsstyrelsens preliminära uppgifter avseende 1993 års riksomfattande verksamhet tyder dock på en väsentligt mer begränsad tillämpning av samhällstjänst. Enligt dessa uppgifter dömdes 324 personer till samhällstjänst år 1993, vilket uppskattningsvis motsvarar 40-60 årsplatser eller mindre än två procent av de cirka 3 800 årsplatser som utnyttjades budgetåret 1992/93.

Samhällstjänstens individualpreventiva funktion

Cirka 25 procent av de samhällstjänstdömda återföll inom sex månader efter samhällstjänstdomen, 37 procent inom ett år och knappt 50 procent inom två år efter domen. Tjugofem procent begick nya brott under den

period de genomförde sin samhällstjänst. För 7 av dessa 25 procent innebar brotten att de fick sin samhällstjänstdom undanröjd. Resterande 18 procent genomförde sin samhällstjänst som planerat men blev senare dömda för de brott de begått under avvecklingstiden. De som återföll i brott var i högre utsträckning tidigare kriminellt belastade, i högre utsträckning missbrukare och hade i högre utsträckning dömts för egendomsbrott, jämfört med dem som inte återföll i brott.

Resultat från återfallsanalyser visar att det i första hand är förekomsten av missbruk och att ha blivit dömd för egendomsbrott som är förknippat med en hög risk för återfall i brott. Någon skillnad i återfallsbenägenhet beroende på om samhällstjänst eller fängelse utdömdes kunde inte påvisas.

Ekonomiska konsekvenser

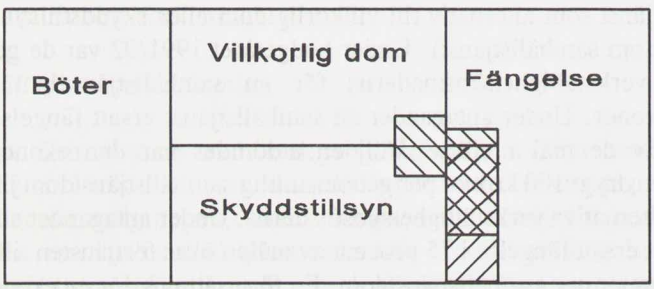
De ekonomiska konsekvenserna av samhällstjänst som påföljd för brott är direkt beroende av i vilken utsträckning samhällstjänst ersatt fängelse respektive icke frihetsberövande påföljder. Samhällstjänst är billigare än fängelse men dyrare än villkorlig dom och skyddstillsyn. Den ekonomiska förtjänst det innebär att ersätta fängelse med samhällstjänst måste därför vägas mot den ekonomiska förlust det innebär att tillämpa samhällstjänst som alternativ till villkorlig dom eller skyddstillsyn (utan föreskrift om samhällstjänst). Under budgetåret 1991/92 var de genomsnittliga verkställighetskostnaderna för en samhällstjänstdom drygt 48 000 kronor. Under antagandet att samhällstjänst ersatt fängelse i 50 procent av de mål i vilka påföljden utdömdes var den ekonomiska förtjänsten drygt 100 kronor per genomsnittlig samhällstjänstdom jämfört med de alternativa verkställighetskostnaderna. Under antagandet att samhällstjänst ersatt fängelse i 75 procent av målen ökar förtjänsten till cirka 13 500 kronor per samhällstjänstdom. En förutsättning för en ekonomisk förtjänst är dock att de fängelseplatser som frigörs kan utnyttjas för ändamål som annars skulle ha krävt nya ekonomiska resurser. Om de fängelseplatser som frigörs utnyttjas för att minska beläggningsgraden, öka utrymmet för differentiering eller för ändamål som annars inte skulle aktualiseras blir kostnadsminskningen, ur ett rent ekonomiskt perspektiv, endast hypotetisk och samhällstjänsten i stället förenad med ökade kostnader.

Slutsatser

I vilken utsträckning målen med försöksverksamheten har uppnåtts ska ses utifrån de uttalanden i propositionen som anger att syftet med samhällstjänst är att finna ett alternativ till fängelse, och detta grundat på antaganden om att samhällstjänst har humana, individualpreventiva och ekonomiska fördelar jämfört med fängelsestraffet. Att samhällstjänst

är humanare än fängelse har tagits för självklart och inte ansetts behöva studeras närmare. Någon individualpreventiv fördel jämfört med fängelse har inte kunnat påvisas. Samhällstjänst har inte bidragit till en lägre återfallsbenägenhet men, vilket är viktigt att uppmärksamma, inte heller till en ökad återfallsbenägenhet. Vidare är samhällstjänst en ekonomiskt fördelaktig påföljd jämfört med fängelse. I den mån samhällstjänst tillämpats som alternativ till fängelse har försöksverksamheten relativt väl motsvarat de uttalanden som framgår av propositionen med avseende på målsättningen.

Den centrala frågan blir därmed i vilken utsträckning den åsyftade målgruppen nåtts och i vilken utsträckning samhällstjänst tillämpats som alternativ till fängelse respektive till andra påföljder. Nedanstående mycket schematiska figur över påföljdssystemet kan åskådliggöra hur påföljden fungerat med avseende på den i propositionen åsyftade målgruppen och den grupp som under försöksperioden faktiskt dömdes till samhällstjänst. Det ska påpekas att figuren åskådliggör något av en idealbild av påföljdssystemet. I praktiken torde det förekomma ett inte obetydligt gränsland mellan villkorlig dom, skyddstillsyn och fängelse, ett gränsland inom vilket dömandepraxis kan skifta och inom vilket påföljden samhällstjänst till stor del har sitt naturliga tillämpningsområde.



Avsett tillämpningsområde Faktiskt tillämpningsområde

Som framgår av figuren och som tidigare konstaterats har en stor del av den åsyftade målgruppen inte nåtts samtidigt som påföljden ofta tillämpats för andra ändamål än de avsedda. I dessa avseenden har försöket med samhällstjänst i begränsad utsträckning motsvarat målsättningen. De mål som uppnåtts då samhällstjänst tillämpats som alternativ till fängelse måste således ställas i relation till den straffskärpning och kostnadsökning som påföljden inneburit när den tillämpats som alternativ till villkorlig dom eller skyddstillsyn samt till den strafflindring som påföljden inneburit när den tillämpats som alternativ till andra fängelsestraff än de som avsetts. I den mån samhällstjänst tillämpats i stället för villkorlig dom eller skyddstillsyn har inte heller de grundläggande antagandena om påföljdens förtjänster någon relevans då

samhällstjänst inte är billigare och knappast humanare eller individualpreventivt fördelaktig i jämförelse med dessa påföljder.

Orsakerna till diskrepansen mellan målsättning och verklighet torde till stor del bero på att det urvalsförfarande som den lagtekniska konstruktionen vilar på inte har fungerat effektivt och på kopplingen mellan samhällstjänst och skyddstillsyn. Vad gäller det senare torde det inte vara minst viktigt att uppmärksamma rättsväsendets kritiska inställning. Den målsättning med samhällstjänst som kommer till uttryck i propositionen, att samhällstjänst endast ska ersätta fängelse och under förutsättning att skyddstillsynskriterierna är uppfyllda, har inte till fullo haft stöd hos rättsväsendet. Rättsväsendets kritiska inställning tillsammans med de vida ramar som i praktiken omgärdar de s.k. skyddstillsynskriterierna har medfört ett utrymme för rättsväsendet att under försöksperioden forma ett tillämpningsområde för samhällstjänst som i inte ringa utsträckning skiljer sig från det tillämpningsområde som anges i propositionen. Möjligheten att detta med tiden kan komma att regleras genom prövningar i överrätt är sannolikt begränsad. Få samhällstjänstdömda (två fall under försöksperioden) torde överklaga och yrka på villkorlig dom eller skyddstillsyn (utan föreskrift om samhällstjänst) då de, som det sannolikt upplevs, haft turen att slippa ett fängelsestraff, ett fängelsestraff som dessutom mycket väl kan aktualiseras vid ny prövning i domstol.

Den praktiska verksamheten med samhällstjänst som påföljd har i hög utsträckning fungerat i enlighet med de uttalanden som framgår av propositionen. Det har inte varit några större problem att finna arbetsgivare som kan och vill bereda de samhällstjänstdömda lämplig sysselsättning. Samhällstjänst har i allt väsentligt tillämpats för den typ av brottslighet som åsyftas i propositionen. De samhällstjänstdömda har i mycket hög utsträckning klarat av att genomföra samhällstjänstarbetet. Frivårdens uppgifter har till största delen skötts på ett sätt som överensstämmer med de riktlinjer som redovisas i propositionen. Samtliga berörda yrkesgrupper redovisar en i huvudsak positiv inställning till samhällstjänst som påföljd och i huvudsak goda erfarenheter från försöksperioden. De arbetsgivare som engagerat samhällstjänstdömda har genomgående mycket positiva erfarenheter liksom även de dömda som genomfört samhällstjänst. Ur dessa aspekter har försöksverksamheten således i huvudsak fungerat tillfredsställande under försöksperioden.

Det faktum att ingen tendens till ökad användning av samhällstjänst förekom under försöksperioden och att 1993 års riksomfattande verksamhet varit mycket begränsad ger en antydan om att samhällstjänst kan få en förhållandevis marginell roll i påföljdssystemet, och även vad gäller användningen av fängelsestraff och fängelseplatser, om tillämpad enligt nu gällande lagstiftning och praxis.

Intensivövervakning med elektronisk kontroll - de första sju månaderna

av Jan Andersson och Gabriella Roupé, BRÅ

Uppdraget

Sedan den 1 augusti 1994 pågår i Sverige en geografiskt avgränsad försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll. Verksamheten bedrivs under ledning av frivårdsmyndigheterna i Karlskoga, Luleå, Malmö Norra, Malmö Södra, Norrköping och Sundsvall. Målgrupp för verksamheten är de som dömts till fängelse i högst två månader och har bostad i något av frivårdsdistriktens verksamhetsområden. Försöksverksamheten, som skall pågå i två år, syftar bl.a. till att ge underlag för Straffsystemkommitténs överväganden om sådan intensivövervakning bör bli ett permanent inslag i det svenska påföljdssystemet.

Regeringen har uppdragit åt Brottsförebyggande rådet att utvärdera försöksverksamheten (beslut 1994-09-15). Uppdraget skall slutredovisas senast den 1 oktober 1996. Föreliggande framställning är en sammanställning av erfarenheterna under verksamhetens första sju månader, dvs. fram t.o.m. februari 1995. Redovisningen bygger dels på en av Kriminalvårdsstyrelsen upprättad rapport om klienttillströmning m.m. (Somander 1995), dels på uppgifter som insamlats vid besök och samtal med tjänstemän och övervakade i de sex frivårdsdistrikten där verksamheten bedrivs.

Sammanfattning av de hittillsvarande erfarenheterna

- Under verksamhetens första sju månader har totalt 405 personer erbjudits möjlighet att ansöka om deltagande i försöksverksamheten med intensivövervakning med elektronisk kontroll. Av dessa har 304 besvarat erbjudandet. Två tredjedelar av dessa, eller 202 personer, har ansökt om att få delta. Antalet dömda som hittills deltagit i verksamheten är färre än vad som förväntats, främst beroende på att antalet fängelsedomar med strafftider på högst två månader minskat i jämförelse med motsvarande period året innan. Andelen som ansökte var även den något lägre än vad som hade beräknats. Frågan är ännu inte helt utredd, men det finns omständigheter som talar för att de som inte ansökte om att delta var mer kriminellt belastade än övriga. Sju personer återtog sin ansökan efter att ha blivit informerade om vilka krav som ställs på dem som skall

delta i verksamheten. Detta, tillsammans med att var tredje valde att avtjäna straffet i anstalt, skulle kunna tyda på att intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel uppfattas som en sträng påföljd.

- Fjorton av ansökningarna avslogs. Anledningen till detta var att de praktiska förutsättningarna för denna form av verkställighet saknades. Sålunda bevíljades 93 procent av de ansökningar som inte återtagits under utredningstiden.
- Under de sju första månaderna av verksamheten har sammanlagt 116 personer fullföljt verkställigheten med intensivövervakning med elektronisk kontroll. Under samma period avbröts verkställigheten för sex personer p.g.a. misskötsamhet och ytterligare sex erhöll en erinran p.g.a. smärre regelöverträdelser.
- Ungefär hälften av deltagarna var dömda för rattfylleri och nästan var femte för misshandelsbrott. Kvinnorna utgjorde nio procent av deltagarna och andelen utländska medborgare var också nio procent.
- De dömda skall betala en avgift på 50 kronor per verkställighetsdag, om det är motiverat med hänsyn till deras inkomstmöjligheter. Under de första sju månaderna har 60 procent av dem som fullföljt verkställigheten erlagt sådan avgift. Härigenom har brottsofferfonden tillförts ca 130 000 kr.
- Kontrollnivån av de dömda har varit mycket hög. Oanmälda hembesök har varit ofta förekommande, liksom kontroll av att förbudet att använda berusningsmedel iakttas.
- Toleransen mot avvikelser från det som bestämts för verkställigheten har varit mycket liten. Den elektroniska kontrollen av utegångsförbudet gör att även den minsta försening har kunnat observeras.
- De dömda som har deltagit i försöksverksamheten har uppfattat verkställigheten som sträng, men har ansett att den är att föredra framför att avtjäna tiden på anstalt. Den programverksamhet de dömda har föreskrift att delta i har av många uppfattats som ett meningsfullt inslag i verkställigheten.
- Arbetsformerna i distrikten har utvecklats på ett likartat sätt, vilket den av Kriminalvårdsstyrelsen inrättade projektgruppen, med företrädare för bl.a. samtliga i verksamheten berörda frivårdsmyndigheter, har medverkat till. Mindre skillnader förekommer dock. I fyra distrikt har ansvaret för den praktiska verksamheten legat på två tjänstemän. I övriga distrikt har intensivövervakningsärendena fördelats mellan tjänstemännen på traditionellt sätt. Frivårdsmyndigheterna har anlitat biträdande övervakare i olika utsträckning och för olika uppgifter. Verksamheten har dock pågått för kort tid för att någon värdering av arbetsformerna skall vara möjlig.
- Engagemanget från den frivårdspersonal som varit direkt berörd av försöksverksamheten har hittills varit mycket stort. Personalen ser intensivövervakning som ett bärkraftigt alternativ till fängelsestraff. En viss besvikelse över att antalet övervakade har varit få har dock uttryckts.

- Den tekniska utrustningen fungerar i sina grundläggande delar (dvs. sändare, mottagare och centraldator) numera tillfredsställande. Den anses allmänt som tillförlitlig och användarvänlig. Inledningsvis uppstod dock en rad problem av teknisk natur, vilket medförde att falsklarm var vanligt förekommande. Dessa problem är till stora delar åtgärdade, bl.a. har programvaran uppgraderats och apparaturen modifierats.
- Den tekniska kringutrustningen, dels ett mobilt övervakningssystem, dels en apparatur som på elektronisk väg kontrollerar att den övervakade iakttar förbudet mot alkoholkonsumtion, har inte motsvarat förväntningarna. Det mobila systemet för att övervaka den dömdes närvaro på sysselsättningsplatsen har använts i mycket begränsad omfattning. Detta beror delvis på att övervakningspersonalen mer sällan gör personliga kontroller av den dömdes närvaro på arbetsplatsen eller därmed jämförbar sysselsättningsplats, delvis på att personalen inte anser att utrustningen är helt tillförlitlig. Försöken med elektronisk mätning av utandningsluften har endast använts under en mycket kort period och beträffande ett fåtal dömda. Denna teknik har ännu stora tekniska brister.
- Erfarenheterna från försöksverksamheten visar att intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel från ekonomisk synpunkt kan bli ett mer fördelaktigt alternativ än fängelse. Om frivårdspersonalens kapacitet utnyttjas fullt ut, vilket innebär att varje tjänsteman handlägger 10-12 ärenden var, beräknas den genomsnittliga dygnskostnaden understiga 400 kronor. Eftersom deltagarna i försöksverksamheten varit förhållandevis få, har kostnaderna hittills per dag och övervakad blivit betydligt högre än vad som beräknats.

I tablån nedan redovisas antalet övervakade 950228, det högsta dagsantalet övervakade och hur många av de övervakade som fullföljt respektive avbrutit verkställigheten under den första sjumånadersperioden.

	Karl-skoga	Luleå	Malmö Norra	Malmö Södra	Norr-köping	Sunds-vall
Antalet övervakade 950228	6	14	5	5	4	8
Högst antal övervakade under en dag	17	23	12	11	10	13
Antal fullföljda	24	20	20	24	16	12
Antal avbrutna	1	1	2	2	0	0

Bakgrund

Försöksverksamheten med intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel är ett led i statsmakternas strävanden att finna bärkraftiga alternativ till fängelse. Det torde råda allmän enighet om att fängelse är en nödvändig del av straffsystemet, men också om att målsättningen i möjligaste mån bör vara att minska omfattningen av dessa straff. På den individuella nivån har erfarenheterna visat att fängelsestraffet kan verka negativt på möjligheterna till anpassning i samhället. Fängelse är också en resurskrävande påföljd.

Sedan mitten av 1970-talet har det i olika sammanhang framförts förslag om en påföljd som innebär en intensivare övervakning än den som förekommer vid skyddstillsyn (Kühlhorn 1974; BRÅ 1977; SOU 1977:83; SOU 1991:45). Förslagen har dock inte lett till lagstiftning. Skälen till detta är flera. Det har bl.a. ansetts att påföljdsvarianterna skulle bli alltför lika varandra. Detta skulle kunna innebära svårigheter att på verkställighetsplanet upprätthålla avsedda skillnader mellan dem.

I och med den elektroniska övervakningstekniken har emellertid saken kommit i ett annat läge. I en departementspromemoria (Ds 1993:100 s. 24) uttrycks detta så här:

> Den elektroniska övervakningen gör det således möjligt att upprätthålla en påtaglig frihetsinskränkning utan att inta den dömde på anstalt och att tillskapa en övervakning som är så intensiv att den företer betydligt större likheter med fängelse än med den nuvarande skyddstillsynspåföljden. Härigenom kan kravet på en straffrättslig reaktion som står i relation till brottet tillgodoses, samtidigt som de goda effekterna av kriminalvård i frihet utnyttjas.

Tanken är således att utnyttja den elektroniska tekniken för att finna en form för en straffrättslig reaktion som är:

> ...i princip lika ingripande som verkställighet i anstalt men som inte är förknippad med de risker för negativa effekter avseende den enskildes utveckling som ett fängelsestraff kan medföra. (Prop. 1993/94:184 s. 1.)

Den elektroniska tekniken gör det möjligt att låta det grundläggande innehållet i verkställigheten utgöras av ett krav på att den dömde uppehåller sig i sin bostad under tider då han inte deltar i någon av frivårdsmyndigheten godkänd aktivitet. Det har dock ansetts som uteslutet att den elektroniska kontrollen helt skulle ersätta den mänskliga kontakten mellan den dömde och kriminalvården. Personlig kontroll tillsammans med stöd och hjälpåtgärder har tvärtom ansetts som centrala inslag i intensivövervakningen. Intensivövervakning består därför av mer än ett förbud att lämna bostaden under vissa tider.

Intensivövervakning med elektronisk kontroll skiljer sig från skyddstillsynspåföljden i flera avseenden. Den ställer i vissa avseenden andra krav på frivårdstjänstemännen än det traditionella frivårdsarbetet. Kontrollfunktionen får en väsentligt mer framträdande roll än vid verkställighet av skyddstillsyn. Verkställigheten blir därför betydligt dyrare än vid skyddstillsyn. Erfarenheterna från andra länder visar emellertid att intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel är en väsentlig billigare verkställighetsform än fängelse.

Frivårdens arbetsformer

Kriminalvårdsstyrelsen har haft regeringens uppdrag att planera den praktiska utformningen och genomförandet av försöksverksamheten med intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel. I uppdraget har ingått att kostnadsberäkna verksamheten och att möjliggöra en uppföljning och utvärdering av den. I anledning av uppdraget tillsatte Kriminalvårdsstyrelsen en projektgrupp med företrädare för berörda sakenheter vid styrelsen och de sex försöksmyndigheternas chefer.

Projektgruppen har medverkat till att arbetsformerna i de olika försöksdistrikten utvecklats på ett likartat sätt. Mindre skillnader förekommer dock. I fyra distrikt har ansvaret för den praktiska verksamheten legat på två tjänstemän. I övriga distrikt har intensivövervakningsärendena fördelats mellan tjänstemännen på traditionellt sätt. Frivårdsmyndigheterna har anlitat biträdande övervakare i olika utsträckning och för olika uppgifter. Verksamheten har dock pågått för kort tid för att någon värdering av arbetsformerna skall vara möjlig.

Fyra av distrikten har valt att arbeta efter en s.k. specialiserad arbetsform, dvs. samtliga intensivövervakningsärendena tilldelas två av frivårdstjänstemännen som har handläggningen av dessa ärenden som sin huvudsakliga uppgift. Denna arbetsform används också för andra verksamheter i distrikten. Två av distrikten arbetar på ett mer traditionellt sätt, dvs. samtliga ärenden - således även intensivövervakningsärenden - fördelas mellan samtliga eller så gott som samtliga handläggare.

Biträdande övervakare anlitas vid fyra av distrikten, främst i samband med hembesök. I övriga två distrikt är det uteslutande frivårdspersonal som ombesörjer dessa kontroller. Två distrikt anlitar externa konsulter i den programverksamhet som erbjuds de dömda, medan övriga distrikt bedriver s.k. påverkansprogram i egen regi.

Det går ännu inte att dra några slutsatser om arbetsformernas betydelse för verksamheten. Antalet övervakade är ännu för begränsat. Ett allmänt intryck är emellertid att det specialiserade arbetssättet lett till att verksamheten snabbare funnit sin form och att de tekniska svårigheterna övervunnits snabbare. Användningen av biträdande övervakare

torde vara en förutsättning för att uppnå erforderlig kontrollnivå i distrikt där avstånden är stora.

Tekniken

Det finns, grovt sett, två olika typer av tekniska system av elektronisk övervakningsteknik, ett passivt och ett aktivt. I det senare står den dömde under kontinuerlig elektronisk övervakning i bostaden, i det passiva systemet (intermittent övervakande) kontrolleras den övervakades närvaro vid slumpmässigt valda tidpunkter. Kriminalvårdsstyrelsen valde ett aktivt system eftersom detta minimerar risken för att den dömde skall kunna undandra sig övervakningen utan upptäckt, vilket i sin tur har betydelse för hur påföljden uppfattas inom rättsväsendet och av allmänheten. Ett aktivt system har också den fördelen att det inte är ett lika störande inslag i familjelivet som ett passivt system. Bland annat behöver vissa övervakningsåtgärder, som t.ex. telefonpåringningar, inte vara lika vanligt förekommande i ett aktivt system som i ett passivt.

Det system som används i Sverige består av tre enheter: sändare, mottagare och en centraldator. Sändaren kopplas på runt den dömdes fotled och är så konstruerad att ett larm går till centraldatorn, om sändaren avlägsnas eller på annat sätt manipuleras med. Mottagaren finns placerad i den övervakades hem. Om denne avlägsnar sig längre än 25-40 meter från mottagaren informeras centraldatorn om detta via telenätet. Samma sak gäller när den övervakade anländer till bostaden. Centraldatorn, som är placerad hos Kriminalvårdsstyrelsen i Norrköping, jämför den mottagna informationen med ett inprogrammerat schema som anger under vilka tider den övervakade skall befinna sig i bostaden. I det fall den övervakade lämnar bostaden i förtid eller kommer hem för sent, meddelas detta centraldatorn som registrerar händelsen och sänder ett larm till frivårdsmyndigheten ifråga.

En förutsättning för att intensivövervakning med elektronisk kontroll skall fungera väl är självfallet att den teknik som används uppfyller höga krav på tillförlitlighet och att den är användarvänlig. Målsättningen är att varje förseelse mot utegångsförbudet skall upptäckas och beivras. Alla avvikelser från denna målsättning antas minska påföljdens trovärdighet, inte minst hos den dömde. Av bl.a. samma skäl är det viktigt att antalet s.k. falska meddelanden, t.ex. falsklarm om att utegångsförbudet bryts, minimeras.

Den utrustning som används i Sverige tillverkas i USA. Tekniken har så långt det varit praktiskt möjligt anpassats efter svenska förhållanden. Kriminalvårdsstyrelsen har ombesörjt att berörd personal vid frivårdsmyndigheterna erhållit erforderlig utbildning, såväl teoretisk som praktisk, i hanteringen av den tekniska utrustningen. Trots dessa ansträngningar är det en allmän uppfattning bland frivårdstjänstemännen att ett problem under försöksverksamheten varit just tekniken. Falska

negativa meddelanden, dvs. larm om att den övervakade lämnat bostaden för tidigt eller inte kommit hem i tid, var till en början vanligt förekommande. Detta ledde till onödiga insatser från personalens sida och till irritation hos de övervakade när personalen, ibland mitt i natten, ringde upp för att kontrollera om larmet var korrekt eller inte.

Problemen med falsklarmen har emellertid blivit betydligt mindre vanliga ju längre tid försöksverksamheten pågått. Detta beror delvis på att frivårdspersonalen i dag är mer van att hantera utrustningen, t.ex. att vid installationen i den dömdes bostad prova ut sändarens räckvidd och att placera mottagaren på en för ändamålet lämplig plats. Inledningsvis föranleddes vissa falsklarm av att inprogrammeringen av de dömdas veckoscheman inte fungerade helt tillfredsställande. Berörd personal har ansett att programvaran inte varit tillräckligt användarvänlig i detta avseende. Tekniskt anses den inte problematisk, men programmeringen anses alltför tidskrävande. De angivna problemen har dock i allt väsentligt kunnat hanteras utan några större störningar i själva verksamheten.

De tekniska problemen med den elektroniska kontrollen har i huvudsak berott på att utrustningen till en början inte uppfyllde samtliga de krav som ställts från Kriminalvårdsstyrelsens sida. Bland annat har det förelegat problem med det modem som finns i mottagaren, vilket bl.a. lett till att kontakten mellan centraldator och mottagare ibland har brutits och att vissa händelser, t.ex. att den dömde återvänt till bostaden, inte uppfattats av centraldatorn. Detta har därför förorsakat ett larm om att en regelöverträdelse inträffat. Felaktiga larm av detta slag har vållat irritation hos de dömda och i förekommande fall hos familjemedlemmar.

De redovisade problemen är nu i huvudsak lösta. Programvaran har i olika omgångar uppgraderats och förbättrats. De tekniska enheterna har bytts ut eller modifierats i syfte att öka tillförlitligheten och att minimiera falsklarmen. Den allmänna bedömningen hos frivårdspersonalen är numera att den tekniska utrustning som används är att betrakta som tillförlitlig. Den tidigare nämnda projektgruppen har i hög grad bidragit till att problemen har kunnat lösas snabbt.

Vid sidan av den nu behandlade tekniska utrustningen vid den elektroniska övervakningen, har ett mobilt elektroniskt övervakningssystem, benämnt DriveBI, använts. Detta gör det möjligt för frivårdspersonalen att kontrollera den dömde utanför hemmet, t.ex. på sysselsättningsplatsen. Med den antenn som finns ansluten till mottagaren har DriveBI ett maximalt mottagningsområde på ca 45 meter. Med en större antenn som placeras på en bil är mottagningsområdet ca 150 meter. Denna utrustning har emellertid sällan kommit till användning, åtminstone inte för den beskrivna funktionen. Ett skäl till detta är att frivårdspersonalen relativt sällan gjort personliga kontroller av om den övervakade befinner sig på arbetsplatsen eller annan sysselsättningsplats. Ett annat skäl är att utrustningen inte anses helt tillförlitlig. Den kan visserligen verifiera närvaro, men ett negativt meddelande måste

kontrolleras, eftersom den övervakade kan ha befunnit sig i radioskugga eller varit på sådan plats att mottagaren inte uppfattar sändarens signaler. Utrustningen används i stället huvudsakligen i samband med installationen av mottagare och sändare för att kontrollera att sändaren fungerar.

Inom försöksverksamheten provas även en utrustning som på elektronisk väg kontrollerar om den övervakade iakttar förbudet mot alkoholkonsumtion. Utrustningen benämns React. Kontroller sker genom att centraldatorn ringer upp den övervakade vid slumpmässigt utvalda tidpunkter och uppmanar honom att lämna ett utandningsprov i en anordning som installerats i hans hem. För att säkerställa att det är rätt person som avger provet är systemet försett med röstdetektor. Provresultaten skickas automatiskt till centraldatorn.

Försöken med elektronisk mätning av utandningsluften har endast pågått i mycket liten skala och under kort tid. Erfarenheterna från frivårdspersonalens egna tester och från användning av utrustningen beträffande ett fåtal klienter är hittills inte goda. Ett av skälen till detta är att programvaran inte fungerar tillfredsställande. Det är t.ex. vanligt förekommande att röstprovet inte accepteras, trots att det är den övervakade som avger provet. Ett annat skäl är att man från frivårdspersonalens sida menar att tekniken är alltför komplicerad för att kunna komma till allmän användning. Under senare tid har leverantören modifierat utrustningen och bytt ut de instrument som funnits hos frivårdsmyndigheterna. Kurser i att använda tekniken pågår för närvarande hos dessa. Det är ännu för tidigt att bedöma om denna teknik kan bli ett effektivt komplement till den övriga tekniken. Den allmänna meningen hos frivårdspersonalen är att den personliga kontrollen av att föreskrifter om förbud mot berusningsmedel iakttas är tillräcklig.

Målgrupp

Den som är dömd till fängelse i högst två månader och har bostad inom något av verksamhetsområdena för de sex försöksdistriken får i princip delta i försöksverksamheten. Lagen är dock inte tillämplig i de fall fängelse ådömts enligt 28 kap. 3 § brottsbalken. Försöksverksamheten är upplagd som en ren verkställighetsreglering. Den som vill delta i verksamheten måste ansöka om verkställighet utanför anstalt. En ansökan får dock inte bifallas om den dömde är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt av någon annan anledning än för verkställighet av det straff som ansökan avser. Bifall skall inte heller ges om särskilda skäl talar mot verkställighet utanför anstalt.

Under de sju första månaderna av försöksverksamheten har sammanlagt 304 personer besvarat ett erbjudande om att ansöka om verkställighet av straffet utanför anstalt. Totalt hade 405 personer erhållit en sådan erbjudan. 101 har således inte besvarat den under sjumånadersperioden.

Nästan hälften (49%) av dem som svarat före den 28 februari 1995 var dömda för rattfylleribrott, därefter följer misshandel (16%), övriga trafikbrott (6%) samt narkotikabrott och brott mot värnpliktslagen (5% vardera). Två tredjedelar av dem som erbjöds verkställighet utanför anstalt hade en strafftid på en månad och nästan 20 procent var dömda till två månaders fängelse.

Kvinnorna utgjorde nio procent av deltagarna. Andelen utländska medborgare var också nio procent.

Vilka erbjuds att delta i försöksverksamheten?

Två tredjedelar (202 av 304 personer, dvs 66%) av dem som besvarat erbjudan om att ansöka om att delta i försöksverksamheten ansökte om verkställighet utanför anstalt. Det föreligger ännu inga säkra uppgifter om orsakerna till varför vissa ansöker och andra inte gör det. Denna fråga kommer att belysas särskilt i slutredovisningen av uppdraget. Vissa preliminära slutsatser kan dock dras utifrån de uppgifter som inhämtats från frivårdstjänstemännen och från skillnader i såväl person- som brottskarakteristika mellan dem som ansökt och dem som inte ansökt.

Andelen utländska medborgare av dem som inte ansökt är något högre än bland dem som ansökt. Så är också andelen män liksom andelen med längre strafftider än en månads fängelse. Flera uppgifter tyder på att de som avstod från att ansöka om verkställighet utanför anstalt i större utsträckning än övriga var kriminellt belastade. Bland annat talar skillnader i brottsstrukturen för detta. Exempelvis avstod övervägande delen av dem som dömts för narkotikabrott och stöld från att ansöka, medan en stor majoritet av dem som dömts för rattfylleri, misshandel eller värnpliktsbrott ansökte. (Andelen med tidigare kriminell belastning är allmänt sett högre bland dem som döms för narkotika och stöldbrott än bland dem som döms för t.ex. stöld.) Även det faktum att de distrikt som kan betraktas som tätortsdistrikt har en jämförelsevis låg andel sökande talar för att benägenheten att delta i verksamheten hänger samman med hur pass kriminellt belastade dömda som erhåller ett erbjudande. (Andelen kriminellt belastade klienter är generellt sett lägre utanför tätortsdistrikten än i övriga delar av landet.) Av tablån nedan framgår att i de två distrikten med lägst tätortsgrad, Karlskoga och Luleå, ansökte 74 respektive 80 procent av klienterna mot 58 procent i Malmö (södra och norra distrikten sammantagna).

Antal dömda som ansöker respektive inte ansöker om verkställighet utanför anstalt efter erbjudande därom, efter frivårdsdistrikt.

Frivårdsdistrikt	Samtliga	Ansökt		Ej ansökt	
		n	%	n	%
Karlskoga	47	35	74%	12	26%
Luleå	59	47	80%	12	20%
Malmö Södra	64	34	53%	30	47%
Malmö Norra	57	35	64%	20	36%
Norrköping	45	29	64%	16	36%
Sundsvall	34	22	65%	12	35%
Samtliga	304	202	66%	102	34%

Andelen som ansöker om att verkställa fängelsestraffet utanför anstalt är lägre än vad som förväntades. I syfte att öka andelen som ansöker har distrikten, efter diskussioner i projektgruppen, börjat skicka ut en påminnelse till dem som inom åtta dagar inte kommit in med ett svar på erbjudandet. Det kan nämnas att det förekommit något olika strategier i distrikten med avseende på hanteringen av de dömda som inte svarar på erbjudandet. I Luleå har man sedan en längre tid varit mer aktiv än i andra distrikt att per telefon eller på annat sätt ta kontakt med dem som inte hört av sig. Om detta är en delförklaring till att Luleå haft en hög andel som ansökt om att delta i försöksverksamheten är dock ännu för tidigt att uttala sig om.

Beviljade och avslagna ansökningar

Det är frivårdsmyndigheternas uppgift att informera den dömde om möjligheten att verkställa straffet utanför anstalt och att informera om vilka förutsättningar som gäller för sådan verkställighet. Frivårdsmyndigheten skall göra minst ett hembesök hos den som ansöker för kontroll av hemmiljön och för att göra en bedömning av dennes lämplighet att delta. Vidare skall frivårdspersonalen informera eventuella sammanboende om vilka regler som gäller och höra sig för om dessa samtycker till att den dömde verkställer straffet i hemmet.

Eftersom försöksverksamheten med intensivövervakning med elektronisk kontroll är utformad som en form av verkställighet av ett fängelsestraff har det setts som naturligt att beslutanderätten om lagens tillämpning i enskilda fall lagts hos Kriminalvårdsstyrelsen. Styrelsen har utnyttjat rätten att delegera beslut om verkställighet utanför anstalt till respektive regionmyndighet. Som tidigare nämnts skall i princip

samtliga som dömts till fängelse i högst två månader och som har sin bostad inom något av verksamhetsområdena för de sex frivårdsdistrikten erbjudas att delta i försöksverksamheten. Ansökan får dock inte bifallas om särskilda skäl talar emot detta. Sådana skäl är att den dömde inte har en godtagbar bostad eller att den person den dömde sammanbor med inte godtar att verkställigheten sker i det gemensamma hemmet.

Som nämnts föreligger ännu inte några systematiska uppgifter om vilka som inte ansöker om att delta i försöksverksamheten. Ett skäl till att vissa inte ansöker kan ju vara att de, när de erhållit informationen om denna, anser att de inte kan komma i fråga, kanske på grund av bostadssituationen. Den information som erhållits från frivårdsmyndigheterna tyder på att detta är en trolig delförklaring. I en del frivårdsdistrikt har erbjudan om att delta i verksamheten återsänts till myndigheten p.g.a. att adressaten är okänd på den angivna adressen.

Av de sammanlagt 202 personer som ansökt om att delta i försöksverksamheten har 180 fått bifall på sin ansökan. Ansökan avslogs för 14 personer, sju återtog sin ansökan och en avled innan ansökan hade prövats. Sålunda beviljades 93 procent av ansökningarna som inte återtagits under utredningstiden (dvs. 180 av 194 ansökningar).

Det vanligaste skälet till avslag är att de praktiska förutsättningarna för intensivövervakning med elektronisk kontroll inte förelegat. I en del fall saknade den dömde en godtagbar bostad, i andra saknades möjlighet - bland annat p.g.a. personens fysiska handikapp - att bereda honom en sysselsättning som bedömdes som lämplig. Vidare har ansökan i något fall avslagits då den dömde inte godtagit de föreskrifter som gäller för försöksverksamheten.

I ett fall avslogs ansökan p.g.a. att den dömde inte hade tillgång till telefon. I vissa frivårdsdistrikt är emellertid kravet på telefonabonnemang inte absolut, eftersom man där medverkar till att ett tillfälligt abonnemang öppnas i de fall där den dömde saknar telefon men har tillgång till telefonnät. Inte i något fall när en ansökan har avslagits har det berott på att den dömdes sammanboende inte samtyckt till att verkställigheten skulle ske i det gemensamma hemmet.

Frivårdspersonalen har aktivt medverkat till att så många som möjligt av dem som ansökt om att delta i försöksverksamheten fått tillfälle till detta. Detta har bl.a. inbegripit ett aktivt sökande efter lämplig sysselsättning för personer som varit arbetslösa. De dömda har också i hög grad själva medverkat till att de praktiska förutsättningarna kunnat bli uppfyllda, bl.a. genom att skaffa tillfällig bostad.

Verkställigheten

Utgångspunkten för försöksverksamheten är att den som deltar i försöket skall bli föremål för åtgärder som i princip är lika ingripande som vid

en vistelse i anstalt. Det är därför obligatoriskt att meddela den dömde vissa föreskrifter. Sådana föreskrifter skall avse

- vilken bostad den dömde skall ha under verkställighetstiden
- vad som skall gälla i fråga om arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet, utbildning eller annan sådan sysselsättning
- under vilka tider och för vilka ändamål den dömde tillåts att vistas utanför bostaden
- det sätt på vilket den dömde skall hålla kontakt med frivårdsmyndigheten och den som förordnats som biträde vid tillsynen och omfattningen av kontaktskyldigheten
- det belopp den dömde skall betala och när betalning skall ske.

Därutöver får särskilda föreskrifter meddelas. Dessa kan avse läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling eller deltagande i särskilt anordnat program eller verksamhet som med hänsyn till den dömdes förhållande framstår som lämplig. I det följande belyses de föreskrifter som varit aktuella under verkställigheten. Endast de 116 personer som fram till och med den 28 februari 1995 har fullföljt verkställigheten utanför anstalt omfattas av redovisningen.

Bostad

En av de föreskrifter som är obligatorisk är vilken bostad den dömde skall ha under verkställigheten. En majoritet av de dömda (82%) hade en egen stadigvarande bostad vid tiden för verkställigheten. Några hyrde bostad i andra hand (4%), medan den resterande delen bodde hos släktingar eller bekanta (13%). I några enstaka fall har dömda som haft stadigvarande bostad utanför verksamhetsområdena för de sex försöksdistrikten på egen hand skaffat bostad inom något av dessa för att komma i fråga för verkställighet utanför anstalt.

Sysselsättning

Enligt uttalanden i propositionen (1993/94:184) om intensivövervakning med elektronisk kontroll kan en renodlad husarrest - som innebär att den dömde skall uppehålla sig i sin bostad i princip 24 timmar om dygnet - inte godtas. Någon form av sysselsättning som kan anses lämplig för den dömde måste finnas för att verkställighet utanför anstalt skall komma i fråga.

Av dem som fullföljt verkställigheten hade majoriteten ett stadigvarande (50%) eller tillfälligt arbete (20%). Andelen studeranden uppgick till elva procent och en lika hög andel var arbetslös. Föreskriften om sysselsättning innebar således för flertalet av de dömda att de fortsatte sitt ordinarie arbete. Ytterligare åtta procent av de dömda bedrev studier under verkställigheten och för den resterande delen hade frivårdsmyndigheten anordnat oavlönat arbete, ibland i kombination med någon form av vård eller behandling.

Det har inte utgjort några svårigheter vid försöksdistrikten att anordna sysselsättning för de dömda som helt saknat sådan. På de flesta håll har man kunnat använda de kontakter man har för att ordna arbete för samhällstjänstdömda. Inte heller har det utgjort problem att vid behov skaffa en kontaktman på arbetsplatsen. Denne har till uppgift att meddela frivården om den dömde uteblir från arbetsplatsen eller annars missköter sig. Vanligen inhämtas information om den dömdes skötsamhet genom att frivården någon gång i veckan ringer till kontaktmannen.

I vissa fall har frivårdsmyndigheten efter önskemål från den dömde dock underlåtit att underrätta arbetsgivaren om övervakningen hos frivården. Detta gäller främst i de mindre distrikten där "småstadsandan" gör att de dömda helst ser att varken arbetsgivare eller arbetskamrater känner till att de står under intensivövervakning. Detta har accepterats av frivården, om kontrollen av den enskildes skötsamhet kunnat genomföras ändå. Vid samhällstjänstliknande arbete är emellertid ordningen med kontaktman vanligt förekommande.

Allmänt kan sägas att föreskriften om sysselsättningsplikt anses vara ett positivt inslag i verkställigheten. Denna inställning delas av frivårdspersonal och dömda som intervjuats. De senare uppger att det skulle vara i det närmaste omöjligt att klara av att verkställa påföljden utan misskötsamhet utan detta inslag. Flera av dem som endast har sysselsättning som motsvarar en halvtidstjänst uppger att de gärna sett att sysselsättningen hade motsvarat heltidstjänst.

Utegångsförbud

Ett centralt inslag i verkställigheten är att den dömde skall iaktta en av frivården meddelad föreskrift om att uppehålla sig i sin bostad under den tid då han inte deltar i någon av frivården godkänd aktivitet. Utöver godkända aktiviteter och restid till och från dessa medges den dömde att under någon timme några dagar i veckan sköta personliga ärenden, som t.ex. inköp, eller att använda sådan tid för rekreation. Efterlevnaden av utegångsförbudet kontrolleras med hjälp av den elektroniska övervakningstekniken.

Ett schema som upptar vilka tider som den dömde skall vara i sin bostad samt var han skall vara och syssla med under övrig tid upprättas tillsammans med den dömde. Detta schema kan vid behov ändras under verkställighetens gång. Tillämpningen av reglerna för hur mycket utevistelse som kan accepteras varierar mellan olika dömda, främst beroende på sysselsättningsförhållanden och restid. I samråd med projektgruppen har frivården kommit överens om vissa generella regler som skall gälla för den tid den dömde har för personliga aktiviteter. Med några få undantag tillåts den övervakade för detta ändamål att vara utanför bostaden under en timme två dagar i veckan, vanligen under veckosluten. Vidare medges ibland extra tid, upp till två timmar per vecka, för inköp m.m., i samband med resa till och från arbetsplatsen

eller motsvarande. Övervakade som är sammanboende medges emellertid sällan denna extra tid.

Tillämpningen av reglerna om utevistelser är restriktiv. Det ges dock visst utrymme för individuella hänsyn och lösningar. Exempelvis kan scheman ändras med anledning av att den dömde har behov av att gå till läkare, sköta sin tvätt eller liknande. För två personer har dock verkställigheten inte inneburit annat än en ren "husarrest", dvs. de har varken lämnat bostaden för personliga ärenden eller annat.

Av en genomgång av de scheman som upprättats hos frivårdsmyndigheterna och samtal med övervakade framgår att man från frivårdsmyndigheternas sida varit mycket restriktiv med att medge lättnader från utegångsförbudet. Till en början förelåg vissa variationer mellan distrikten med avseende på hur lång tid de övervakade tilläts vara utanför bostaden under veckosluten. På vissa håll medgavs två timmar extra utevistelse per dag under veckosluten, men numera gäller generellt en regel om att endast tillåta en timme per dag.

Vård, behandling och programverksamhet

Utöver de obligatoriska föreskrifterna är det som nämnts möjligt för frivårdsmyndigheten att meddela föreskrift avseende läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård och behandling samt deltagande i särskilt anordnat påverkans- eller behandlingsprogram. Det har i propositionen (1993/94:184) om intensivövervakning med elektronisk kontroll understrukits att verksamheten inte endast skall gå ut på att kontrollera den dömde och beskära hans rörelsefrihet, utan i lika hög grad på att försöka motverka fortsatt brottslighet från hans sida efter verkställigheten. Som exempel på program kan nämnas kriminalvårdens rattfylleriprogram och program som tar sikte på personer som dömts för misshandel. Majoriteten av de övervakade är dömda just för rattfylleri och misshandel.

Totalt deltog 84 procent av de klienter som fullföljt verkställigheten under sjumånadersperioden i någon form av påverkans- eller behandlingsprogram. Ett av skälen till att somliga inte deltagit i sådan verksamhet är att det varit svårt att finna lämpliga påverkansprogram för vissa grupper. En sådan grupp är de som dömts för brott mot värnpliktslagen. Denna grupps behov av att delta i exempelvis rattfylleriprogram, misshandelsprogram eller program som behandlar "etik och moral" har ifrågasatts. Det har också varit svårt att finna lämpliga program för dem som inte kan det svenska språket.

Påverkansprogrammen bedrivs ibland under ledning av frivårdspersonal, ibland med externa föreläsare eller konsulter. De övervakades behov och andra individuella omständigheter är avgörande för vilket program de skall delta i. Eftersom nästan hälften är dömda för rattfylleribrott är program som tar upp alkoholproblem vanligt förekommande. De som inte bedöms ha några direkta alkoholproblem kan

föreskrivas att delta i ett speciellt s.k. frivårdsprogram där innehållet fokuseras på frågor om moral, brott och brottsoffer och liknande. Programmen pågår under tio-tolv timmar fördelade på fyra tillfällen, vanligen en förmiddag i veckan.

Vanligtvis bedrivs programverksamheten i gruppform. För klienter som, bl.a. beroende på långa avstånd, inte har de praktiska möjligheterna att delta i ett program som bedrivs i frivårdens lokaler är det vanligt med individuella lösningar där kommunens eller landstingets resurser anlitas. Vidare förekommer att biträdande övervakare inom ramen för sitt övervakningsuppdrag har strukturerade samtal med övervakade, vilket kunnat accepteras som en programverksamhet.

Vid intervjuer med övervakade har det framkommit att de flesta ser programverksamheten som ett positivt inslag i verkställigheten. Delvis beror detta på att de därigenom tillåtits att lämna bostaden för några timmar. De övervakade som intervjuats har uppgivit att de upplever programverksamheten som ett meningsfullt inslag i verkställigheten. Särskilt har detta gällt dem som deltagit i program med fokusering på alkoholmissbruk. Flera av de övervakade har uppgivit att programverksamheten tillsammans med de täta kontrollerna av att de iakttar förbudet att använda alkohol har gjort att de under verkställigheten ständigt påminns om sin relation till alkohol och andra droger. Huruvida denna del av verksamheten haft någon betydelse för att motverka fortsatt brottslighet återstår dock att se.

Kontrollnivån

Som tidigare nämnts utgör den elektroniska kontrollen av att den dömde efterlever föreskriften om utegångsförbudet ett centralt inslag i verkställigheten. Den personliga kontrollen av den dömde har en större intensitet än vad som är vanligt förekommande vid annan övervakning inom frivården. Oanmälda hembesök skall enligt propositionen (1993/94:184) om intensivövervakning med elektronisk kontroll ske minst ett par gånger i veckan. Vidare har den dömde skyldighet att personligen besöka frivårdsmyndigheten en gång per vecka och däremellan ta kontakt ett par gånger per telefon. Besöken kan dock vid behov, t.ex. i de fall den dömde bor långt från myndighetens kansli, genomföras av en person som förordnats att biträda vid tillsynen.

Under verkställigheten skall den dömde fullständigt avhålla sig från alla former av berusningsmedel. Den dömde är därför skyldig att lämna blod-, urin- eller utandningsprov för kontroll av att förbudet efterlevs.

De variationer som finns mellan de olika distrikten med avseende på hur frekvent den personliga kontrollen är och vilken form den tar, förklaras i allt väsentligt av att det finns stora skillnader i de geografiska förutsättningarna för denna del av verksamheten. Allmänt gäller att *hembesöken* utförs av två personer och att de sker minst två, oftast tre, gånger i veckan, varav frivårdspersonal deltar vid åtminstone ett tillfälle.

I vissa distrikt anlitas biträdande övervakningspersonal i mycket stor utsträckning, medan man på andra håll har som praxis att en av frivårdens egna handläggare skall delta i varje hembesök. Den genomsnittliga frekvensen hembesök under verkställigheten har för den som dömts till en månads fängelse uppgått till drygt 11 gånger, dvs. i stort sett tre besök i veckan. Besöken sker oregelbundet för att de inte skall kunna förutses. Åtminstone ett av besöken varje vecka förläggs under kvällstid. Ibland görs hembesök vid fler än ett tillfälle per dag.

Av den information som erhållits vid intervjuer med övervakade framgår att hembesöken inte anses särskilt påfrestande för dem eller deras familjemedlemmar. Bland annat i syfte att underlätta för andra familjemedlemmar ringer man i vissa distrikt alltid den övervakade ca 10-15 minuter innan hembesöket genomförs. I andra distrikt meddelas att frivården eller annan är på väg endast då det finns barn i hushållet.

Enligt de intervjuer som gjorts ser de dömdas familjemedlemmar i allmänhet positivt på att den dömde fått möjligheten att avtjäna fängelsestraffet utanför anstalt under intensivövervakning, även om det kan upplevas som ett hinder för de övriga familjemedlemmarna att den dömde inte har möjlighet att röra sig som han vill och att vissa uppgifter (t.ex. matinköp och tvättning) inte kan utföras av honom.

Till en början fanns en uttalad målsättning från frivården att hembesöken skulle vara kontaktskapande och ge utrymme för ett visst behandlingsinnehåll. Detta har dock endast undantagsvis gått att realisera. I stället har hembesöken i allt väsentligt kommit att bli ren kontroll, även i de distrikt där biträdande övervakare inte anlitas utan hembesöken genomförs av frivårdspersonal.

Efterlevnaden av förbudet att använda berusningsmedel kontrolleras med utandningsprov och urinprov. Blodprovstester genomförs endast undantagsvis. *Urinprov* lämnas i samband med installationen av den tekniska utrustningen och därefter normalt vid ytterligare högst ett tillfälle. Om det finns anledning anta att den dömde har missbruksproblem tas urinprov vid behov. Under senare tid har frekvensen av urinprov ökat något. Målsättningen är numera att urinprov skall tas åtminstone en gång i veckan. Provtagningen utförs vanligtvis vid den övervakades besök hos frivårdsmyndigheten, men kan också ombesörjas av biträdande övervakare och av personal vid en av frivården anlitad vårdcentral.

Utandningsprov tas regelbundet. Den genomsnittliga frekvensen av dessa prov för en person som är dömd till en månads fängelse uppgår till 10 gånger, dvs. 2,5 gånger i veckan. Nykterheten kontrolleras vid i stort sett varje hembesök och utförs av såväl frivårdspersonal som av biträdande övervakare. I vissa fall när det anses nödvändigt med utökad kontroll tas utandningsprov i stort sett varje dag under början av verkställigheten för att efter hand minskas ned till normal frekvens.

En viktig del av verksamheten är att kontrollera att klienten är på sin arbetsplats eller på annan *sysselsättningsplats* såsom föreskrivits av

frivårdsmyndigheten. Det mobila hjälpmedlet för denna övervakning, DriveBI, används som nämnts sparsamt. I stället anlitas de kontaktmän som åtagit sig att medverka i övervakningen på den plats där sysselsättningen utförs. Kontaktmannen skall meddela frivårdsmyndigheten så snart den övervakade inte kommer till arbetsplatsen, om han på annat sätt missköter sig eller, som i vissa distrikt, höra av sig någon eller några gånger i veckan, oavsett om någon misskötsamhet inträffat eller inte. Några svårigheter att vid behov skaffa en sådan kontaktman har inte uppkommit. I de fall den övervakade har en samhällstjänstliknande sysselsättning finns oftast sedan tidigare en kontaktman att anlita på syselsättningsplatsen.

Det har i vissa fall uppstått problem att kontrollera närvaro på sysselsättningsplatsen då det inte funnits någon möjlighet att anlita en kontaktman eller där man av annan anledning underlåtit att skaffa sådan. Det kan således innebära att verkställigheten genomförts utan att någon direkt kontroll av att den övervakade sköter sina åligganden i detta avseende. I viss mån försöker man i vissa frivårdsdistrikt att kompensera för detta genom att ålägga den övervakade att komma till frivårdsexpeditionen på vägen till arbetet eller under lunchen.

Sammantaget har frivården lyckats motsvara de stora kraven på kontrollnivå som bedömts som nödvändiga för försöksverksamhetens trovärdighet. Den omständigheten att en del övervakade inte utsätts för någon kontroll alls under den tid de är på sysselsättningsplatsen bör dock uppmärksammas.

Avgift

Den dömde skall betala en avgift, om det är motiverat med hänsyn till hans möjligheter att erhålla inkomst under verkställigheten. Avgiften är bestämd till 50 kronor per dag som skall verkställas. Avgiften skall betalas i förskott och tillfaller staten, som tillför brottsofferfonden dessa medel.

Av dem som fram till och med den 28 februari 1995 fullföljt intensivövervakning har 60 procent erlagt avgift. Härigenom har Brottsoffermyndigheten tillförts ca 130 000 kr. Variationerna mellan de olika frivårdsmyndigheterna är när det gäller avgifter stora. I Malmö Södra har drygt 70 procent erlagt avgiften mot endast 42 procent av de dömda i Karlskoga frivårdsdistrikt. Möjligen beror en del av dessa variationer på att klientsammansättningen är olika i de olika distrikten, men det finns även anledning anta att det finns olikheter i regeltillämpningen.

Åtgärder vid misskötsamhet

I propositionen (1993/94:184) om intensivövervakning med elektronisk kontroll sägs att för att en sådan övervakning skall vara en trovärdig och

därmed accepterad form av verkställighet av fängelsestraff är det nödvändigt att varje misskötsamhet föranleder en snabb och tydlig reaktion. Normalt bör misskötsamhet från den dömdes sida leda till att verkställigheten utanför anstalt upphör och att han tas in i kriminalvårdsanstalt för att verkställa den del av straffet som återstår. Med hänsyn härtill förutsattes att verkställigheten skulle bli avbruten i en del fall.

Som redan påpekats är arbetsformerna i de olika distrikten utformade på ett i huvudsak likartat sätt. Enhetlighet gör sig även gällande vad gäller tillämpningen av de regler som gäller vid misskötsamhet. Alla larm där orsaken inte är känd följs upp med telefonsamtal från frivården. Frivårdspersonal ringer också upp om den dömde kommer hem för sent, även om det endast handlar om några få minuters sen ankomst. Avsikten är att göra honom påmind om att tekniken fungerar och att frivårdsmyndigheten uppmärksammar och vidtar åtgärder även vid smärre överträdelser mot utegångsförbudet.

Om en övervakad försovit sig vid mer än ett tillfälle kallas han upp till frivårdsexpeditionen för samtal med frivårdschefen. Vid upprepade försovningar underrättas övervakningsnämnden som har att ta beslut om huruvida verkställigheten skall avbrytas eller inte. Vid positiva testresultat av utandningsprov eller urinprov finns ingen som helst tolerans, utan detta anmäls direkt till övervakningsnämnden med begäran om att verkställigheten skall avbrytas.

Verkställigheten har hittills avbrutits i sex fall, varav i fyra fall tidigare meddelats varning p.g.a. misskötsamhet. Skälen till att verkställigheten avbrutits är varierande. Tre övervakade rapporteras ha använt berusningsmedel, varav två anmälts för narkotikabruk och en för att ha druckit alkohol. I ett fall avbröts verksamheten därför att den dömde försovit sig vid upprepade tillfällen. Ett annat skäl för avbrott var att den dömde manipulerat med den tekniska utrustningen. Slutligen avbröts verkställigheten för en person därför att han kommit för sent till ett behandlingsprogram och uteblivit vid installation av den tekniska utrustningen i bostaden.

Antalet regelöverträdelser har således varit relativt få. Utöver de sex personer för vilka intensivövervakningen avbrutits, har erinran från frivårdsmyndighetens sida tilldelats sex personer. Den slutsats som kan dras är att toleransen vid regelbrott är mycket låg och att upptäckta regelöverträdelser undantagslöst följs upp och beivras.

De övervakade som tillfrågats om hur de uppfattar de regler som gäller vid misskötsamhet har uppgett att de anser dem vara rimliga mot bakgrund av alternativet, dvs. anstaltsvistelse. Även den personal vid frivårdsmyndigheterna som är direkt berörd av verksamheten har uppgett att den, efter att inledningsvis varit avvaktande och på vissa håll skeptiskt inställd till de nya inslagen i arbetet, numera är positivt inställd till denna form av verkställighet och ser den i och med de stränga regler som gäller vid misskötsamhet som ett fullgott alternativ till fängelse.

Kostnader för intensivövervakning

Erfarenheterna från USA och andra länder, där intensivövervakning med elektronisk kontroll används som ett alternativ till frihetsberövande påföljder, har visat att den är billigare än fängelse (Andersson 1992). Detta förutsätter dock att verkställighetsformen används som ett alternativ till fängelse och inte i stället för en annan, billigare, påföljd som t.ex. skyddstillsyn.

I den svenska försöksverksamheten föreligger endast en minimal risk för s.k. net widening, dvs. att intensivövervakning används i stället för en annan mindre ingripande påföljd och inte som ett alternativ till fängelse. Teoretiskt skulle det kunna förekomma att en person blir dömd till fängelse på grund av att domstolen utgår ifrån att den dömde kommer att verkställa straffet i form av intensivövervakning. Om detta alternativ inte hade förelegat hade påföljden i stället blivit skyddstillsyn eller villkorlig dom. Någon empirisk undersökning av denna hypotes har inte gjorts. Denna form av överväganden torde dock knappast förekomma i praktiken.

Kriminalvårdsstyrelsen fick innan försöksverksamheten startade regeringens uppdrag att bl.a. kostnadsberäkna denna. Enligt styrelsens redovisning av uppdraget är intensivövervakning med elektronisk kontroll ett ekonomiskt fördelaktigare alternativ än fängelse, även om den kombineras med omfattande personlig övervakning och stöd- och hjälpåtgärder. I den nu pågående försöksverksamheten har emellertid kostnaderna blivit betydligt högre än vad som beräknades. Anledningen till detta är, som nämnts, att antalet som deltagit i verksamheten kraftigt understiger det antal som Kriminalvårdsstyrelsen använde vid sina kostnadsberäkningar. I stället för beräknade ca 100 klienter per dag har dygnspopulationen endast undantagsvis överstigit 60 och ofta legat under 30. Den 28 februari 1995 bestod den av 42 personer.

En av de större kostnadsposterna vid intensivövervakning är personalkostnaden. För att möta den ökade arbetsbelastningen har vid varje försöksdistrikt anställts två frivårdsinspektörer, med undantag för Sundsvallsdistriktet som anställt en inspektör. Det beräknades att tjänstemännen i genomsnitt skulle handlägga ca 10 intensivövervakningsärenden per dygn, vilket innebar en beräknad kostnad per övervakad och dygn på ca 100 kronor inklusive övertidsersättning och kostnad för beredskapstjänst. Eftersom det genomsnittliga antalet ärenden per frivårdstjänsteman snarare har legat kring 2-3 per dygn, blir den faktiska kostnaden betydligt högre.

Det är inte meningsfullt att göra några närmare beräkningar av vilka totalkostnader som försöksverksamheten medfört under de första sju månaderna. Det kan räcka med att konstatera att verksamheten p.g.a. ett litet klientunderlag kostat betydligt mer än vad som beräknats. I stället syns det vara mer relevant att, utifrån de erfarenheter som hittills gjorts, göra vissa uppskattningar av verksamhetens kostnader i en situation då

frivårdspersonalens kapacitet, liksom den för försöksverksamheten inköpta utrustningen, utnyttjas fullt ut. Sådana skattningar görs här utifrån de beräkningar av olika kostnadsposter som Kriminalvårdsstyrelsen gjort. Hänsyn tas inte till avgiftsintäkterna.

Vidare förutsätts att verksamheten bedrivs under i princip samma former som i dag, dvs. att frivårdsmyndigheten handhar alla former av övervakning, såväl personlig kontroll som det praktiska arbetet med den elektroniska övervakningen. Ett alternativ skulle ha varit att förutsätta en annan ordning, t.ex. en där den elektroniska övervakningen sker från en i landet centralt placerad övervakningscentral. Detta system är vanligt i USA (Andersson 1992). Huvuduppgifterna för frivårdstjänstemännen är i ett sådant system att sköta den personliga kontrollen, att ombesörja stöd- och hjälpåtgärder och att medverka i olika program, t.ex. påverkansprogram. Huruvida en sådan ordning är att föredra framför vad som gäller i dag får dock diskuteras i ett annat sammanhang.

Enligt Kriminalvårdsstyrelsens beräkningar av tidsåtgången för ett klientärende kan en frivårdsinspektör handlägga i genomsnitt 8-10 ärenden per dygn. Möjligen är denna uppskattning något i underkant. En allmän uppfattning bland frivårdspersonalen i försöksdistrikten är att det maximala antalet övervakade per tjänsteman ligger i storleksordningen 10-12 personer. Under förutsättning att tidsåtgången också fortsättningsvis är sådan att varje tjänsteman kan handlägga i genomsnitt 10 ärenden, kan personalkostnaden, inklusive övertidsersättning och kostnad för beredskapstjänst, beräknas till ca 100 kronor per klient och dygn. Kostnaden för övervakningsnämndernas verksamhet kan beräknas till ca sex kronor per övervakad och dygn. Eftersom huvuddelen av distrikten inte haft behov av att utöka sina lokaler med anledning av nyanställning har denna lokalkostnad inte tagits upp.

Därtill kommer kostnad för aktivering under beredskapstjänsten, kostnad för biträdande övervakare, administrativ personal och övriga förvaltningskostnader. Dessa kan enligt de beräkningar Kriminalvårdsstyrelsen redovisat uppskattas till i genomsnitt ca 75 kronor per övervakad och dygn.

De dömda förutsätts också fortsättningsvis bli föremål för täta kontroller av efterlevnaden av förbudet att använda alkohol eller andra berusningsmedel. Enligt de direktiv den tidigare nämnda projektgruppen gett distrikten skall urinprov utföras åtminstone en gång i veckan och utandningsprov i princip vid varje personligt sammanträffande mellan övervakare och den dömde. Utandningsprov utförs med alkometer och betingar en i sammanhanget mycket låg kostnad. Vad gäller kostnaden för urinprov är denna svårare att uppskatta, eftersom den varierar bl.a. beroende på om provet är positivt och måste verifieras eller inte. Med ledning av erfarenheterna av urinprovstagning, kan kostnaden utifrån de beräkningar som Kriminalvårdsstyrelsen redovisat, uppskattas till i genomsnitt ca 30 kronor per övervakad och dygn.

En post som är mycket svår att göra en uppskattning av är kostnaden för vård och behandling. Kriminalvården svarar i princip för samtliga kostnader för vård och behandling som den dömde föreskrivs undergå under verkställigheten. Kriminalvårdsstyrelsen har i sin redovisning av planeringen inför försöksverksamheten pekat på att dessa kostnader kan vara betydande för vissa klientgrupper. Hittillsvarande erfarenheter visar emellertid att övervakade som deltar i försöksverksamheten endast i begränsad omfattning föreskrivs sådan vård och behandling som kostnadsmässigt belastar kriminalvården. Kontakt med alkoholpoliklinik eller den öppna narkomanvården är normalt avgiftsfri, så är också normalt verksamheten hos ideella organisationer som exempelvis Anonyma Alkoholister. I stället är det den i princip obligatoriska medverkan i påverkansprogram som för med sig kostnader. Under förutsättning att varje distrikt handlägger i genomsnitt 20 ärenden per dygn och att programverksamheten sker i frivårdens egen regi kan kostnaden för denna beräknas till i genomsnitt ca 40 kronor per övervakad och dygn.

Utöver de ovan redovisade kostnadsposterna tillkommer kostnaden för att anordna sysselsättningsplatser för dem som är utan sysselsättning och för den elektroniska övervakningen. Kriminalvårdsstyrelsen har uppskattat kostnaden för särskilt anordnad sysselsättning till i genomsnitt 93 kronor per klient och dygn. Enligt erfarenheterna hitttills är behovet av att anordna sådana platser något mindre än vad som beräknades. Några egentliga svårigheter att anordna samhällstjänstliknande platser har inte funnits, främst beroende på att distrikten sedan tidigare haft goda kontakter för att anordna oavlönat arbete för personer dömda till samhällstjänst. Man kan således anta att kostnaderna för denna del av verksamheten är lägre än vad som tidigare beräknades. Hur mycket lägre är dock omöjligt att säga, men kostnaden torde i vart fall kunna uppskattas till mindre än hälften av vad som initialt beräknades.

Den totala kostnaden för den tekniska utrustningen, inklusive service, support och underhåll, under det första verksamhetsåret beräknades till nästan fem miljoner kronor (4.980.000 kr.). I denna kostnad ingår 100 mottagare och sändare, komplett datorutrustning och 20 apparater för att på elektronisk väg mäta utandningsluften (dvs. React). Vid beräkningen av kostnaden för den elektroniska tekniken är det rimligt att utgå från en avskrivningstid på tre år. (Några räntekostnader har inte räknats in.) Kostnad för service och support för det andra och tredje verksamhetsåret beräknas till totalt 300.000 kronor. Därtill kommer en kostnad på 160.000 kronor för fax, pager, telefon, alkometrar m.m.

Under förutsättning att varje enhet (dvs. sändare och mottagare) utnyttjas under varje dag under tre års tid kan kostnaden för den tekniska utrustningen beräknas till 50 kronor per övervakad och dygn. Den angivna förutsättningen är emellertid av naturliga skäl inte möjlig att uppfylla. Det finns t.ex. behov av att vid varje frivårdsmyndighet ha ett antal enheter under beredskap. Vidare kan man utgå från att det

under de tre försöksverksamhetsåren kommer att finnas behov av uppgraderingar och justeringar av utrustningen, vilket tar bort ett antal enheter från verksamheten. För att kunna utnyttja 100 enheter måste det således finnas ytterligare ett antal i beredskap. Vilka kostnader detta för med sig finns det inga uppgifter om, men man kan utgå ifrån att marginalkostnaden för ytterligare enheter är betydligt lägre än det genomsnitt som angivits ovan.

Möjligheterna att beräkna kostnaderna för intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel är således än så länge begränsade. Vissa kostnadsposter är förenade med stor osäkerhet, bl.a. kostnaderna för vård och behandling, för att anordna sysselsättningsplatser och för aktivering av incidensberedskap. Under förutsättning att några mer betydande kostnadsposter inte tillkommer och att den personal som nyanställts p.g.a. försöksverksamheten utnyttjas till sin fulla kapacitet, finns det dock anledning att utgå ifrån att intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel är ett från ekonomisk synpunkt fördelaktigt alternativ till fängelse. En närmare uppskattning av kostnaden än att denna form av verkställighet torde understiga 400 kronor per övervakad och dygn, kan dock för närvarande inte göras.

Referenser

Andersson, J (1992): Elektronisk övervakning bara en form av intensivövervakning. I: *Brottsförebyggande rådets tidskrift Apropå*, nr. 2.

Brottsförebyggande rådet (1977): *Nytt straffsystem. Idéer och förslag*. BRÅ Rapport 1977:7. Stockholm: Liber förlag.

Kriminalvårdsstyrelsen (1993): Kriminalvårdsstyrelsens redovisning av uppdrag med anledning av en planerad försöksverksamhet med intensivövervakning. Dnr 93-3683.

Kühlhorn E (1979): *Frivård och rehabilitering*. Brottsförebyggande rådet. Rapport 1979:3. Stockholm: Liber Förlag

Somander, L (1995): *Intensivövervakning med elektronisk kontroll. Rapport 2.*
Kriminalvårdsstyrelsen. Enheten för Klientverksamhet och Produktion.

SOU 1977:83: *Tillsynsdom. Ungdomsfängelseutredningens förslag till ändringar i påföljdssystemet.* Stockholm: Liber förlag.

SOU 1991:45: *Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt m.m.* Stockholm: Allmänna förlaget.

Erfarenheter av kontraktsvården

Kriminalvårdsstyrelsen har i enlighet med regeringens direktiv för styrelsens fördjupade anslagsframställning avseende budgetåren 1993/94 - 1995/96 analyserat den kontraktsvårdsverksamhet som förekommit sedan påföljdsformen infördes den 1 januari 1988. I september 1992 publicerades rapporten Kan kontraktsvården utvecklas vidare?, Kriminalvårdsstyrelsens rapport nr 5 om kontraktsvården. Följande redogörelse bygger på uppgifter som lämnats i rapporten och i senare officiell statistik. Viss information har också inhämtats under hand, främst från företrädare för Kriminalvårdsstyrelsen och olika frivårdsmyndigheter.

Initiativet till en kontraktsvårdsutredning har i de allra flesta fallen tagits av frivården. Under det första året förekom det relativt ofta att försvarare och tilltalade föreslog att en kontraktsvårdsutredning skulle utföras. Antalet initiativ från detta håll har emellertid minskat successivt. I övrigt förekommer såväl socialtjänst som åklagare bland initiativtagarna. Domstolarna har visat sig infordra kontraktsvårdsutredningar i relativt liten omfattning.

Antalet meddelade kontraktsvårdsdomar under budgetåren 1988/89 - 1991/92 uppgick för respektive budgetår till 362, 368, 389 och 385. Antalet utredningar med förslag om kontraktsvård låg under samma tid 10 - 15 procent högre än antalet domar. Under budgetåret 1992/93 ökade såväl antalet kontraktsvårdsutredningar som antalet domar. Under detta budgetår föreslogs kontraktsvård i 731 fall. Antalet meddelade domar uppgick till 490. Ökningen var ännu kraftigare under det följande budgetåret, 1993/94. Då gjordes 1 319 utredningar. Antalet domar uppgick till 885.

Under åren 1993 och 1994 ökade alltså antalet meddelade kontraktsvårdsdomar markant jämfört med tidigare år. Någon mer övergripande och landsomfattande analys av detta förhållande har inte gjorts. En förklaring till ökningen kan vara att man inom kriminalvården gjort en medveten satsning på kontraktsvården. Man har byggt upp s.k. nätverk, utbildat handläggarna, standardiserat delar av utredningsarbetet, t.ex. genom framtagande av färdiga formulär för behandlingsplaner, etc. Dessutom har informationsträffar ordnats med bl.a. domstolarna. Det torde emellertid också finnas andra förklaringar. En sådan kan vara att frivården i större utsträckning föreslagit kontraktsvård bestående av egna program. Exempel härpå är frivårdens program för rattfylleribrott.

De alternativa fängelsestraffens längd har varierat från en månad till två år och sex månader. Under år 1993 meddelades 632 kontraktsvårds-

domar med utsatt alternativstraff. I 43 procent av dessa uppgick alternativstraffet till högst två månader och i 76 procent till högst sex månader. De kortare straffen har ökat efter hand. I knappt fem procent av fallen var ett alternativstraff om ett år eller däröver utsatt i domen. Denna fördelning av alternativstraffen har varit någorlunda densamma sedan kontraktsvården infördes, men tendensen har varit att de långa alternativstraffen har minskat.

Grovt rattfylleri är den vanligast förekommande brottstypen vid kontraktsvård. I 286 av de under år 1993 meddelade domarna (658 stycken) var huvudbrottet grovt rattfylleri. I den klart övervägande delen av dessa var alternativstraff på mellan en till två månader utsatta. Tillgreppsbrott var huvudbrott i 123 domar. Här förelåg en koncentration av alternativstraff i skiktet från fyra månader till ett år. Våldsbrott och narkotikabrott förekom som huvudbrott i ungefär samma utsträckning, 77 respektive 61 domar. För båda dessa brottstyper gäller att de utsatta alternativstraffen uppvisade ganska stor spridning. Endast två domar avsåg sexualbrott.

Den vanligast förekommande vårdformen är sådan som bedrivs i behandlingshem. Vård i behandlingshem planerades i 67 procent av de fall i vilka kontraktsvårdsdom meddelades under budgetåret 1990/91. De planerade vårdtiderna varierade mellan en månad och två år. Korta behandlingstider på fyra - fem veckor var vanliga. Också under budgetåret 1993/94 dominerade institutionsplaceringar. I 52 procent av fallen skedde placering på hem för vård eller boende eller på behandlingshem. Annan institution användes i fyra procent av fallen.

Familjevård förekom under budgetåret 1990/91 i fem procent av kontraktsvårdsfallen. Under budgetåret 1993/94 var andelen fyra procent.

Vad som benämns poliklinisk behandling utgjorde under de nämnda budgetåren den dominerande behandlingsformen i 24 respektive 36 procent av kontraktsvårdsdomarna. En typ av program som ökat kraftigt inom denna behandlingsform är sådana där frivården själv svarar för hela eller delar av programmet. Under budgetåret 1990/91 förekom sådana program i 13 procent av domarna. Budgetåret 1993/94 hade andelen ökat till 20 procent. Trenden på senare år har alltså varit att andelen poliklinisk behandling ökar, medan andelen placeringar på behandlingshem och liknande institutioner minskar. I minnet bör då samtidigt hållas att antalet domar på kontraktsvård under denna tid ungefär fördubblats.

Den 27 mars 1991 hade, enligt vad kriminalvårdens register utvisade, sammanlagt 1 011 personer dömts till kontraktsvård sedan påföljdsformen infördes. Av samtliga kontraktsvårdsdömda hade vid undersökningstillfället 26 procent fått sin dom undanröjd på grund av misskötsamhet eller ny brottslighet. Uppföljningstiden var dock kort, 0 - 39 månader, vilket ger ett genomsnitt på 19 månader. En vid samma tidpunkt genomförd studie av kontraktsvårdsdömda vars domar vunnit

laga kraft under tiden fr.o.m. januari 1988 t.o.m. februari 1990 visar att 51 procent hade fullföljt sin behandling. En uppföljning i augusti 1989 av kontraktsvårdsdömda vars domar hade meddelats under tiden fr.o.m. den 1 juli 1988 t.o.m. den 31 mars 1989 visade att dubbelt så många domar hade undanröjts på grund av den dömdes misskötsamhet som på grund av ny brottslighet (23 procent respektive 10,5 procent).

Vid en uppföljning av de kontraktsvårdsdomar som hade meddelats under budgetåret 1990/91 visade det sig att 10 procent av de domar i vilka rattfylleri var huvudbrott hade undanröjts, medan den genomsnittliga andelen undanröjda domar uppgick till 48 procent för de domar som avsåg annat huvudbrott. Vid uppföljningstillfället varierade uppföljningstiden från 18 månader och nedåt.

Framtagna siffror för år 1993 pekar på en dramatisk förbättring när det gäller genomförandefrekvensen. Enligt dessa siffror undanröjdes endast ungefär tio procent av en årspopulation på ungefär 700 domar.

Kriminalvårdens kostnader för kontraktsvården uppgick budgetåret 1993/94 till 49,4 miljoner kr. Motsvarande kostnader för budgetåren 1992/93 och 1991/92 var 31,8 miljoner kr respektive 23,7 miljoner kr.

Under budgetåret 1993/94 uppgick kostnaden per vårddag i behandlingshem i huvuddelen av fallen till 900 - 1 100 kr. I familjehem varierade motsvarande kostnad från 800 till 1 000 kr. Som jämförelse kan nämnas att den genomsnittliga kostnaden för frivård under samma budgetår uppgick till 95 kr per klient och dygn medan den genomsnittliga dygnskostnaden i fängelse var 1 260 kr.

Allmänna råd från Kriminalvårdsstyrelsen, ARK 1993:1

Disciplinär bestraffning samt påkallande av Kriminalvårdsnämndens prövning om villkorlig frigivning;

A. Disciplinär bestraffning

I Gällande författningar

1. 47-51 §§ samt 61 § andra stycket lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL)
2. 115-117 §§ samt 129-130 §§ anstaltsföreskrifterna, KVVFS 1993:3
3. Proposition 1974:20, 1975/76:165, 1980/81:1, 1985/86:147 samt 1989/90:154
4. Förvaltningslagen

II Allmänt

Genom frihetsberövandet befinner den intagne sig i en tvångssituation med begränsade möjligheter att välja sällskap. Detta oaktat måste han visa hänsyn mot medintagna och också i viss mening anpassa sig till dem.

Inte så få intagna är drogberoende eller präglade av långvarig social utslagning. Många har flerårig erfarenhet av tidigare frihetsberövanden. En del lider av personlighetsstörningar som emellanåt kan resultera i ett utagerande beteende med konsekvenser för både medintagna och personal. Gemensamt för flertalet av de intagna är att man upplever den starkt begränsade möjligheten till nära kontakt med närstående som särskilt pressande. Med dessa förutsättningar skall den intagne i den dagliga tillvaron i så gott som allt han företar sig iaktta givna regler och följa tillsägelser från personal på flera nivåer.

Förhållandena gör att ordnings- och disciplinproblem lätt uppstår. Intagna gör sig skyldiga till förseelser av skilda svårhetsgrad och anstalten har att ta ställning till vilka åtgärder som bör tillgripas med anledning av det inträffade. Många gånger är förhållandena sådana att den intagnes beteende inte i egentlig mening är att beteckna som

indisciplinärt beteende. Tillsägelse från personalens sida får då vara tillfyllest.

Om den intagne emellertid agerat på sådant sätt att han direkt brutit mot anstaltsordningen eller mot vad han i övrigt har att iaktta, föreligger i formell mening en disciplinär förseelse.Men också då kan förhållandena vara sådana att det kan finnas anledning att låta det inträffade bero vid en tillsägelse under hand.

Om den intagne inte rättar sig efter anvisningar eller tillsägelser eller när det han gjort sig skyldig till är så allvarligt att det med hänsyn till ordningen eller säkerheten inom anstalten framstår som orimligt att förseelsen lämnas obeivrad, kan disciplinär bestraffning tillgripas. I vissa fall kan därvid varning vara en tillräcklig reaktion. Visar sig sådan bestraffning verkningslös eller är förseelsen av så allvarlig karaktär att varning framstår som otillräcklig, kan tidstillägg tillgripas.

Med ledning av de lagar och andra skrivna regler som de intagna skall ha tillgång till torde de flesta av dem kunna i allt väsentligt utläsa vad han har att iaktta under verkställigheten och också vad följden kan bli för det fall han gör sig skyldig till disciplinär förseelse. Detta är kunskap som ger honom viss förutsebarhet vad avser viktiga aspekter av verkställigheten. Med tanke på att disciplinärt ingripande mot den intagne kan resultera i beslut om att viss tid inte skall inräknas i verkställighetstiden, bör emellertid anstalten se till att alla intagna på ett mera entydigt sätt informeras om vilka förseelser som normalt ger anstalten anledning att ingripa med bestraffning i form av tidstillägg. Också uppgift om vilka tidstillägg som normalt beslutas i olika fall är en viktig del i den informationen.

Den som ansvarar för att denna information ges kan lämpligen vara den tjänsteman som enligt vad som anges i 18 § anstaltsföreskrifterna skall se till att den nyintagne snarast informeras om sådant som är av vikt för att han skall förstå vilka rättigheter och skyldigheter han har.

III Särskilt om förhör och bevisning

Förhöret

Redan innan ett förhör skall hållas kan det stå klart att någon egentlig utredning över vad som inträffat inte behöver göras eftersom omständigheterna är okomplicerade. Så kan exempelvis vara fallet då en intagen avvikit från en öppen anstalt och därefter inställt sig själv eller saken gäller en icke ifrågasatt arbetsvägran. I sådana fall kan det räcka med att den intagne underrättas om när förhör skall hållas varpå han delges eventuell rapport eller annan utredning i omedelbar anslutning till att förhöret påbörjas.

I andra fall kan förutsättningarna för ett förhör vara i grunden annorlunda. Förhörsledaren bör då uppmärksamma bl.a. följande;

1. Det är av största vikt att den utredning som läggs till grund för ett eventuellt disciplinärt ingripande är så fullständig som möjligt. Oklarheter eller motsägelsefulla uppgifter i exempelvis en rapport måste redas ut innan förhör hålls. Dokumentationen över vad som förevarit måste ha en tillfredsställande grad av "precision". Exempelvis räcker det inte med att i allmänna ordalag konstatera att en intagen uppträtt hotfullt eller störande utan det måste framgå vari hotet eller det störande beteendet bestått.
2. Den intagne bör ha tillgång till utredningsmaterialet under viss tid före förhöret.
3. Språksvårigheter, bristande förståndsgåvor hos den intagne m.fl. faktorer ger lätt upphov till missförstånd. Det ankommer på förhörsledaren att förvissa sig om att den intagne trots detta i allt väsentligt förstår vad som anförs mot honom. Om nödvändigt skall tolk anlitas (se vidare om tolkning m.m. i ARK 1987:2).
4. Som framgår av 129 § anstaltsföreskrifterna får förhör endast undantagsvis hållas utan att vittne är närvarande. Möjligen kan man låta bli att ha vittne närvarande i sådana okomplicerade fall som redovisas ovan.
5. Förhörsledaren bör under inga förhållanden ge den intagne löften eller förespeglingar om förmåner eller lättnader av olika slag för att på så sätt styra förhöret eller få den intagne att erkänna eller annars lämna besvärande uppgifter om sig själv eller någon annan.

Bevisningen

Kriminalvårdens beslut rörande de intagna skall ses utifrån de grundläggande principerna om allas likhet inför lagen och kravet på myndigheten att iaktta saklighet och opartiskhet. Detta framgår av 1 kap. 9 §. Regeringsformen och är särskilt viktigt i disciplinärenden och då i synnerhet i frågor angående bevisningen.

Anstalten både leder utredningen i ett disciplinärende och utdömer bestraffning. Den intagne har normalt ingen som talar i hans sak. Anstalten måste därför iaktta den största noggrannhet och objektivitet i allt som rör ärendets handläggning. Omständigheter som talar till den intagnes förmån skall, om de är kända, noga redovisas och anstalten har också i övrigt att aktivt verka för att ärendet får en så allsidig belysning som möjligt.

Förhörsledaren måste ha i tankarna att den intagne kanske har svårt att förstå skillnaden mellan vad som är sant eller bara sannolikt; eller skillnaden mellan ett påstående och ett faktum (exempelvis att den intagne påstås vara alkoholpåverkad jämfört med att han lämnat positivt alkoholutandningsprov). Det ankommer på förhörsledaren att så långt möjligt klargöra sådant för den intagne.

Den intagnes **erkännande** har givetvis normalt ett betydande bevisvärde. Vad som emellertid är viktigt att komma ihåg är att den intagne

kan ha en anledning att erkänna trots att han egentligen är oskyldig. Han kanske vill skydda den verklige gärningsmannen eller är situationen sådan att han under hot om våld från medintagen tvingas ta på sig skulden. Den intagne kanske finner det klokast att hålla fast vid en oriktig uppgift som han inledningsvis lämnat. Bristande tilltro från hans sida i fråga om kriminalvårdens förmåga eller vilja att på ett objektivt och rättvist sätt avgöra disciplinärenden, kanske gör att han i ett fall då ärendet rör en mindre allvarlig förseelse erkänner enbart för att få förhöret undanstökat. Den som har att besluta i ärendet kan således inte alltid utgå ifrån att ärendet avgörs korrekt enbart av den anledningen att den intagne erkänt.

Att styrka en mot intagen riktad anklagelse kan i vissa fall synas oproblematiskt. Exempelvis kan skuldfrågan inte sällan bedömas som avgjord då den intagne påträffas med otillåtet föremål i bostadsrummet eller han lämnat positivt urinprov i samband med att han befunnits hantera narkotika i anstalten.

I det första fallet är det en vanlig förklaring från den intagnes sida att det föremål som påträffats i hans bostadsrum placerats där av medintagen eller att föremålet funnits i rummet sedan den föregående innehavarens tid. Normalt torde sådana förklaringar inte vara så övertygande att det finns anledning att fästa större tilltro till dem. Beroende på omständigheterna kan det ändock vara viktigt att närmare ta reda på om det finns fog för den intagnes påstående. Exempelvis kan förhörsledaren låta kontrollera befintliga liggare över företagna visitationer av intagnas bostadsrum.

I det senare fallet kan ett påstående från den intagnes sida om att det positiva urinprovet har samband med narkotikabruk utanför anstalten ge anledning till kontroll med Rättsmedicinalverket (se vidare om urinprov under avsnitt VI).

IV Särskilt om lagrummen

47 § KvaL

Med **anbefalld ordning** skall förstås förbud eller skyldighet som framgår av KvaL, styrelsens regelverk samt lokala ordningsregler.

Med **meddelade anvisningar** skall förstås personalens muntliga eller på annat sätt förmedlade tillsägelser.

Den straffbara gärningen

Det straffbara området omfattar endast "fullbordade" förseelser. Att en intagen t.ex. försöker att bryta mot ordningen eller meddelade anvisningar kan alltså inte medföra bestraffning. Emellertid förekommer inte så få disciplinärenden där en förseelse betecknas som försök utan att egentligen vara det. Det är då fråga om fall som enligt vanligt språkbruk

betecknas som försök men som innebär att den intagne direkt bryter mot anstaltsordningen. Ett vanligt fall är "försök till rymning". Den intagne försöker att bryta sig ut ur bostadsrummet eller försöker att klättra över anstaltsmuren. I ett sådant fall kan sägas att den intagne försökt eller vidtagit vissa förberedelser för att rymma, men han har också direkt brutit mot ordningen genom att han exempelvis innehaft otillåtet föremål, gjort åverkan i bostadsrummet, lämnat sin bostadsavdelning eller föreskrivet promenadområde etc. I den meningen möter inget hinder mot att bestraffa den intagne för "försök till rymning".

Begreppet tillsyn

Som framgår av lagrummets första stycke kan intagen bestraffas disciplinärt för förseelse som han gör sig skyldig till också under vistelse utanför anstalten, förutsatt att han då står under tillsyn. Det låter sig svårligen göras att ge begreppet "tillsyn" en precis innebörd. Att i enskilda fall avgöra huruvida förutsättning för disciplinärt ingripande överhuvudtaget föreligger kan därför vara svårt. Inledningsvis kan dock sägas att något krav på att medföljande tjänsteman skall ha kontinuerlig och nära kontakt med den intagne inte kan uppställas. Det man har att ta ställning till är huruvida tjänstemannen genomfört sitt uppdrag på sådant sätt att han med endast försumbar tidsutdräkt kunnat vidta nödvändiga åtgärder i form av t.ex. kontakt med anstalten eller polis för det fall den intagne avvikit eller på annat sätt allvarligt misskött sig.

En intagen som exempelvis medges särskild permission åtföljd av tjänsteman för läkarbesök skall normalt anses stå under tillsyn även om tjänstemannen uppehåller sig i ett väntrum under tid den intagne undersöks av sjukvårdspersonal. Däremot är det inte rimligt att tala om tillsyn i ett fall då exempelvis intagna under 14 §-aktivitet för besök i en mässhall medges röra sig fritt någon timma före återsamling hos medföljande tjänsteman.

Placering i häkte

Enligt 23 och 50 §§ KvaL kan intagen under vissa förutsättningar placeras i häkte. Gör han sig då skyldig till någon förseelse finns förutsättning för disciplinärt ingripande. Samma sak gäller då den intagne är tillfälligt placerad i häkte i samband med omplacering från en anstalt till en annan. Däremot skall disciplinär bestraffning inte komma ifråga under tid den intagne efter egen inställelse eller efter att ha införpassats av polis tillfälligt är placerad i häkte i avvaktan på att påbörja verkställighet i anstalt.

48 § KvaL

Då anstalten skall ta ställning till frågan huruvida tidstillägg skall tillgripas som disciplinär bestraffning skall en avvägning göras så att den intagne inte drabbas oskäligt hårt genom att också andra åtgärder vidtas i skärpande riktning.

En vanlig följd av att intagen gör sig skyldig till disciplinär förseelse är att han förflyttas till annan anstalt. Det är viktigt att sådan omplacering är sakligt motiverad. Behandlings- och säkerhetsskäl kan t.ex. göra det nödvändigt att den intagne omplaceras. Däremot får det inte förekomma att den intagnes disciplinära förseelse tas som förevändning att förflytta honom för att anstalten därigenom skall slippa en intagen man funnit alltför "besvärlig" .

Konsekvenserna av en förflyttning, oberoende av vilken typ av anstalt det blir fråga om, kan i vissa fall bli mycket kännbara. Exempelvis kan en förflyttning medföra att ett behandlingsprogram som den intagne deltar i måste avbrytas eller att långt gångna frigivningsförberedelser försvåras. I sådana fall bör tidstillägg inte tillgripas. Så bör inte heller ske, eller kan tidstillägget sättas lägre än som annars skulle ha blivit fallet, om den intagne omplaceras från öppen till sluten anstalt. Undantag från den huvudregeln kan göras för det fall den bedömningen redan gjorts att den intagne genom annan misskötsamhet eller av andra skäl inte bör få kvarstanna i en öppen anstalt.

Allvaret i den förseelse den intagne gjort sig skyldig till kan naturligtvis också få till följd att bestraffning med tidstillägg utdöms trots att den intagne skall flyttas från en öppen till en sluten anstalt. Det kan räcka med att nämna sådana fall som att förseelsen utgörs av narkotikahantering eller fråga är om upprepade fall av permissionsmissbruk.

Hålls den intagne som direkt följd av en disciplinär förseelse avskild från andra intagna enligt 20 § KvaL under längre tid, omkring tio dagar eller mer, bör detta vägas in i bedömningen rörande förutsättningarna för tidstillägg. Omständigheterna kan också vara sådana att den intagne tvingas vänta på häkte onormalt lång tid i avvaktan på att plats i annan anstalt kan beredas honom. I detta senare fall bör det ankomma på den anstalt som beslutat i disciplinärendet att följa upp ärendet för att eventuellt, genom anhängiggörande av disciplinärendet hos styrelsen, få förutsättningarna för den disciplinära bestraffningen omprövad.

49 § KvaL

På skäl som är uppenbara kan den som undergår fängelse på livstid inte bestraffas med tidstillägg.

50 § KvaL

Det ligger i sakens natur att avskildhet i samband med utredning av ett disciplinärende endast bör tillgripas då den disciplinära förseelsen är av allvarlig art. Så kan t.ex. vara fallet om sprängmedel eller narkotika har påträffats inom anstalten och det för utredningens skull är nödvändigt att hindra de intagna som kan misstänkas vara inblandade att kommunicera med varandra.

Lagrummet kan inte tillämpas för att förebygga oro i samband med disciplinära förseelser; det är alltså endast utredningstekniska skäl som motiverar placeringen. Det är också viktigt att avskiljandet inte används på ett sådant sätt att åtgärden övergår till att likna en disciplinåtgärd i sig.

Skäl för avskiljande föreligger endast fram till dess förhör hållits. Det får alltså inte förekomma att den intagne kvarstannar i avskildhet med stöd av detta lagrum under åberopande av exempelvis att plats inte kan beredas den intagne på normalavdelning inom anstalten eller att plats saknas i annan anstalt.

51 § KvaL

Även om krav måste ställas på att anstalten gör en så fullständig utredning som möjligt i disciplinärendet, får inte detta medföra att handläggningen av ärendet tar alltför lång tid i anspråk. Det kan således framstå som obilligt att besluta om tidstillägg lång tid efter det att förseelsen begåtts. Beroende på omständigheterna i övrigt kan det då vara bättre att låta saken falla.

V Särskilt om beslutet i disciplinärendet

I själva beslutsskrivningen skall entydigt anges vad det är man funnit den intagne skyldig till. I beslutet får inte åberopas omständighet till stöd för detsamma om vilken den intagne inte hörts. Exempelvis får inte förekomma att man i beslutet åberopar analysresultat av utförd urinprovskontroll i ett ärende där man förhört den intagne enbart utifrån uppgift om att han skulle ha uppträtt påverkad av narkotika i anstalten.

Det är ett oavvisligt krav att gärningsbeskrivningen är korrekt och att den kan härledas tillbaka till en gärning som står i strid mot anbefalld ordning eller meddelade anvisningar. I det sammanhanget förtjänar också framhållas att vissa begrepp får anses "exklusiva" i den meningen att det får ankomma på domstol att bedöma huruvida den påtalade gärningen är straffbar enligt allmän lag. Begreppet "stöld" får anses vara ett sådant begrepp.

VI Typer av förseelser samt straffnivå

Nedan redovisade typer av förseelser får inte ses som en uttömmande "katalog" . Angivna förseelser är sådana som generellt sett får anses ha ett högt straffvärde.

Rymning (från anstalt och i samband med vistelse utanför anstalt under tillsyn)

Avviker den intagne från sluten anstalt bör ett tidstillägg normalt inte överstiga sju (7) dagar.

Avviker den intagne från öppen anstalt bör ett tidstillägg normalt inte överstiga fem (5) dagar.

Samma bedömning bör normalt tillämpas då den intagne avviker under transport eller annan vistelse utanför anstalt som äger rum under tillsyn av personal inom kriminalvården.

Inställer den intagne sig själv hos kriminalvårdsmyndighet eller polis kan ett lägre tidstillägg bestämmas.

Som exempel på omständigheter som kan ge anledning till att man bestämmer ett högre tidstillägg kan nämnas att den intagne hotar personal i samband med rymning och hotet inte är av den art att polisanmälan bör göras.

Arbetsvägran

Omständigheter som normalt bör beaktas då anstalten skall bestämma lämplig reaktion på intagens arbetsvägran kan röra sådana förhållanden som att den intagne tidigare gjort sig skyldig till arbetsvägran, att det inträffade kanske mera rör sig om en form av arbetspassivitet än direkt arbetsvägran, att den intagne ofta är sjukskriven o.s.v. Den intagnes rent personliga och ofta svåra problem kan emellanåt ligga bakom en arbetsvägran och vetskap om sådant kan inte lämnas utan avseende.

Normalt torde det vara tillfyllest med ett tidstillägg om en (1) dag som bestraffning för arbetsvägran under hel eller större delen av en arbetsdag. Högre tidstillägg kan vara motiverat med hänsyn till bl.a. förhållandena på anstalten men bör inte i något fall bestämmas till mer än tre (3) dagar.

Det bör inte förekomma att tidstillägg används i ett fall då den intagne inte tidigare gjort sig skyldig till arbetsvägran. Normalt är alltså sådan bestraffning motiverad först efter det att tidigare arbetsvägran resulterat i upprepade tillsägelser och/eller beslut om varning. Mer än ett disciplinärt ingripande bör inte förekomma för upprepad vägran under en och samma arbetsdag. Om exempelvis den intagne tilldelats varning för att han vägrat att arbeta under en förmiddag bör han inte därefter bestraffas också för vägran att arbeta under eftermiddagen.

Det får anses ligga i sakens natur att intagen som vägrar att delta i den undervisning, utbildning eller arbetsträning eller att ha den sysselsättning i övrigt som anvisas honom, inte regelmässigt skall bli föremål för disciplinär bestraffning. I sådana fall bör anstalten i första hand ompröva förutsättningarna för behandlingen av den intagne.

Intagen som erhåller förtidspension eller sjukbidrag bör överhuvudtaget inte bestraffas med tidstillägg för vägran att ha anvisad sysselsättning.

Om sådant ingripande ändock övervägs måste först omprövas huruvida den sysselsättning den intagne anvisats faktiskt är av art och omfattning som är lämplig med hänsyn till hans förmåga. Vid den prövningen bör anstalten samråda med läkare.

Vid **kollektiv arbetsvägran** bör man i första hand verka för en återgång till arbetet på annat sätt än genom disciplinär bestraffning. Även om detta givetvis inte kan ske genom direkta överläggningar med de intagna bör emellertid anstalten göra sig underrättad om den bakomliggande konflikten och försöka undanröja eventuella missförstånd. Först därefter bör man överväga disciplinära åtgärder. I de flesta fall torde det då vara tillräckligt att tilldela de arbetsvägrande varning. Samtidigt bör man försöka utröna om det bland de arbetsvägrande finns intagna som aktivt försöker påverka andra intagna att delta i aktionen eller på annat sätt försvåra situationen. Särskilda åtgärder bör vidtas mot sådana intagna - exempelvis kan övervägas placering enligt 20 § första stycket KvaL - innan man går vidare med ytterligare disciplinstraff.

Vid en anstalt med hög slutenhetsgrad kan det med hänsyn till ordningen och säkerheten i anstalten finnas anledning att mot arbetsvägrare ganska snart ingripa med tidstillägg. Man bör då vid straffmätningen beakta att det vid kollektiv arbetsvägran är svårt att göra en individuell bedömning för varje intagen på samma sätt som vid andra förseelser. En omständighet som är särskilt viktig vid bedömningen är den att det vid kollektiv arbetsvägran kan finnas någon eller några som deltar i aktionen enbart på grund av att trycket från vissa intagna som aktivt driver aktionen är starkt.

Vid kollektiv arbetsvägran cirkulerar ofta rykten om hot och trakasserier och det förekommer att intagna då vägrar att arbeta på den grund att man anser att anstalten inte kan garantera deras säkerhet. Det är alltid svårt att avgöra hur allvarligt man skall uppfatta sådana rykten. Som sagts ovan måste givetvis konkreta hot mot enskilda intagna beaktas vid bedömningen huruvida disciplinära bestraffningar skall utdelas, men i sammanhanget kan inte heller bortses från att hänsyn måste tas till arbetsdisciplinen i anstalten.

Om allmänna påståenden om hot om våld eller trakasserier skulle godtas som skäl till arbetsvägran skulle konsekvenserna kunna bli att arbetsplikten urholkades. Generellt sett är det säkert inte heller möjligt för en anstalt att "garantera" säkerheten för en intagen om denne inte helt isoleras från andra intagna. Däremot åligger det givetvis anstalten

att inom ramen för tillgängliga resurser se till att tillsynen vid anstalten utövas på ett sådant sätt att våld och trakasserier intagna emellan i möjligaste mån undviks.

Innehav av narkotika och andra berusningsmedel samt narkotikautensilier.

Enstaka innehav av cannabis då mängden uppgår till högst 0.2 g kan normalt bestraffas disciplinärt. Polisanmälan kan alltså som regel underlåtas i sådana fall.

Vid innehav av cannabis då mängden överstiger 0.2 g eller vid innehav av annan narkotika (heroin, amfetamin m.m.) oavsett mängden bör polisanmälan göras. Detsamma bör gälla vid upprepat narkotikainnehav eller då en intagen överlåtit narkotika i anstalten eller anstalten av annan anledning bedömer att saken bör polisanmälas, t.ex. om det rör sig om flera fall samtidigt och utredningen inte utan svårighet kan verkställas av anstaltspersonalen eller om den intagne tidigare under verkställigheten tagit befattning med narkotika. - I de fall anstalten bestämmer sig för att innehav av mindre mängd cannabis inte skall polisanmälas, skall narkotikan ändock överlämnas till polisen. Anstalten begär då att narkotikan skall förstöras och upplyser polisen om att ärendet föranlett anstalten att ingripa disciplinärt. Sådan begäran om att påträffad narkotika skall förstöras har anstalten att göra också i sådana fall fyndet inte kan knytas till viss intagen.

Anmäls narkotikainnehav till polisen bör disciplinär bestraffning som regel inte komma i fråga. Endast om man efter en polisanmälan får besked om att åtal inte kommer att väckas kan bestraffning komma i fråga. En förutsättning för det är givetvis att innehavet kan anses styrkt. En ytterligare förutsättning för disciplinär bestraffning i dessa fall bör vara att beskedet om åtalsunderlåtelse kommer inom en relativt kort tid. Om beskedet i åtalsfrågan inte kan erhållas inom en månad bör frågan om disciplinär bestraffning falla.

Finner anstalten att en intagen som tagit befattning med narkotika bör bestraffas disciplinärt bör följande riktlinjer gälla.

Vid enstaka innehav av cannabis då mängden uppgår till högst 0.2 g bör ett tidstillägg normalt inte överstiga sju (7) dagar. Högre tidstillägg kan komma i fråga vid upprepat cannabisinnehav, innehav av större mängd cannabis eller annan narkotika eller vid överlåtelse av narkotika. Detta gäller dock endast under förutsättning att en polisanmälan inte lett till åtal.

För innehav av annat berusningsmedel kan normalt ett tidstillägg sättas lägre än då innehavet gäller narkotika.

För innehav av narkotikautensilier bör ett tidstillägg normalt inte överstiga fem (5) dagar.

Bruk av narkotika

I bilaga till styrelsens Allmänna råd "Urinprov på anstalt", ARK 1991:3, redogörs för vad som skall beaktas vid tolkning av urinprovsresultat. Därutöver bör följande framhållas.

Ämnet kreatinin förekommer normalt i urin. Genom att mäta halten kreatinin i urinen kan man se om urinvätskan har en normal koncentration. Koncentrationen kan variera kraftigt men ligger i flertalet fall mellan 1 och 3 milligram/ml. Om halten kreatinin är under 0.5 milligram/ml indikerar detta att provet kan ha manipulerats.

När det gäller ett analysresultat som innehåller cannabis måste man ta hänsyn till följande. När man röker cannabis går den aktiva substansen i cannabis, tetrahydrocannabinol (THC), direkt ut i blodet. THC försvinner sedan snabbt ur blodet eftersom det har en mycket kort halveringstid. Emellertid lagras THC upp i kroppens fettdepåer och när en person slutat röka cannabis kan THC-metaboliter utsöndras i urinen under mycket lång tid (en metabolit är en omvandlingsprodukt som bildas i kroppen). Sålunda kan en "tung missbrukare" undantagsvis lämna urinprov med positiva värden 2-3 månader efter det att han rökt. Mellan dessa positiva utslag kan urinprov också visa negativa analysresultat.

Genom att THC lagras i kroppens fettdepåer kan sannolikt en ökning av THC-metaboliter påvisas i urinen om personen ifråga har gått ned i vikt eller förbränt fett genom kroppsbygge eller annan kraftig fysisk aktivitet.

Ett tidstillägg bör normalt inte överstiga fem (5) dagar.
Normalt behöver narkotikabruket inte polisanmälas.

Vägran att lämna blod-, urin- eller utandningsprov

Har den intagne inte tidigare under verkställigheten vägrat att lämna prov bör bestraffningen bestämmas till varning. Vid upprepad vägran bör ett tidstillägg normalt inte överstiga fem (5) dagar.

Det förekommer att intagen genom olika metoder försöker sabotera en urinprovskontroll som han blir utsatt för. I sådana fall bör beaktas att "fusket" eller manipulationen skall påvisas i samband med att den intagne skall lämna urinprovet eller i omedelbar anslutning därtill. Att en intagen exempelvis förvarar provrör med urin i sitt bostadsrum kan inte föranleda disciplinärt ingripande, även om omständigheterna skulle tala för att den intagne har för avsikt att framdeles försvåra en urinprovskontroll.

Normalt bör "urinprovsfusk" ses som en allvarligare förseelse än vägran att lämna urinprov.

VII Avslutande kommentar

Bl .a. av rättviseskäl är det inte tillfredsställande om det finns alltför stor skillnad anstalterna emellan i fråga om bruket av tidstillägg som disciplinär bestraffning. Vissa skillnader torde dock vara ofrånkomliga eftersom anstalternas förutsättningar med avseende på klientsammansättning, förekomst av olika behandlingsprogram, flexibilitet med avseende på möjlighet att omplacera den intagne inom anstalten m.fl. faktorer är så olika.

Behovet av att ingripa med disciplinär bestraffning i form av tidstillägg får normalt anses vara mindre uttalat då den intagnes frigivning ligger nära i tid. Så är särskilt fallet då bestraffningen har som huvudsakligt syfte att utgöra påtryckningsmedel mot den intagne. Exempelvis framstår det som föga meningsfullt att någon dag före frigivning bestraffa den intagne med tidstillägg för arbetsvägran. Är förseelsen så allvarlig att ordnings- och säkerhetsaspekten står i förgrunden bör anstalten emellertid inte avhålla sig från att ingripa disciplinärt. Som exempel kan nämnas att den intagne gjort sig skyldig till bruk av narkotika eller annat berusningsmedel.

B. Påkallande av Kriminalvårdsnämndens prövning om villkorlig frigivning

I Gällande författningar

1. Brottsbalken 26:7 och 26:9
2. Proposition 1992/93:4

Av BrB 26:9 framgår att intagna, som dömts till fängelse understigande två år, skall friges efter två tredjedelar av tiden eller efter den kortare tid som kan förekomma om man inte påkallar Kriminalvårdsnämndens prövning av frågan om villkorlig frigivning.

Av BrB 26:7 följer att när frågan om senareläggning av den villkorliga frigivningen prövas skall det särskilt beaktas om förutsättningarna för den intagnes anpassning i samhället framstår som speciellt ogynnsamma med hänsyn till frigivningsförhållandena, hans uppförande under anstaltstiden eller andra särskilda omständigheter.

Om en anstalt således finner att en intagens förutsättningar för anpassning i samhället är så dåliga, eller med andra ord återfallsrisken så stor, att det kan ifrågasättas om inte den villkorliga frigivningen bör senareläggas med tillämpning av BrB 26:7 skall man påkalla Kriminalvårdsnämndens prövning.

Frigivningsförhållandena

Frågan är då när frigivningsförhållandena kan föranleda senareläggning. Man måste komma ihåg att förutsättningarna måste vara speciellt ogynnsamma. Enligt förarbetena är det vanligt att den som skall friges ofta saknar arbete och bostad och har skulder och missbruksproblem. Enbart avsaknad av arbete och bostad är dock inte tillräckligt för att senarelägga. Det skall vara sådana brister i frigivningsförhållandena som allvarligt kan försvåra anpassningen i samhället. Som exempel nämns grava narkotikamissbrukare där brottsligheten är narkotikarelaterad. En sådan intagen, som fortfarande har allvarliga missbruksproblem, bör inte friges till oordnade förhållanden då han löper stor risk att omgående återfalla i brott.

Enligt styrelsens bedömning måste detsamma anses gälla även vid andra former av missbruk som allvarligt kan försvåra anpassningen.

Sammanfattningsvis kan man säga att oavsett vad bristerna i frigivningsförhållandena består i skall de vara sådana att de allvarligt försvårar anpassningen i samhället - och därmed höjer återfallsrisken - för att man skall påkalla prövning.

Uppförandet

Även uppförandet under anstaltstiden kan enligt förarbetena utgöra en omständighet som kan medföra senareläggning. Det är emellertid då fråga om en helhetsbedömning av den dömdes uppförande. Av enstaka förseelser kan man inte dra den slutsatsen att förutsättningarna för hans anpassning i samhället skulle vara speciellt ogynnsamma. Dessutom får senarelagd villkorlig frigivning inte fungera som dubbelbestraffning för misskötsamhet som redan föranlett disciplinär bestraffning. Upprepade förseelser kan dock vara en faktor som skall vägas in vid prövningen av den villkorliga frigivningen.

Enligt styrelsens bedömning bör det vara fråga om en upprepad allvarlig misskötsamhet som skall föranleda att man påkallar prövning. Misskötsamheten skall dessutom vara sådan att den kan antas innebära att den intagnes förutsättningar för anpassning i samhället är speciellt ogynnsamma.

Andra omständigheter

Slutligen anges i lagtexten att förutsättningarna för den intagnes anpassning kan vara speciellt ogynnsamma av andra särskilda omständigheter. I förarbetena anges som exempel att den intagne under strafftiden gjort sig skyldig till ny brottslighet eller planerat sådan. Vidare har nämnts uttalade avsikter att fortsätta med brottslighet liksom direkt eller indirekt hot som riktats mot vissa personer.

I ovannämnda situationer är givetvis en förutsättning för att man skall påkalla prövning att det kan anses fastslaget att den intagne begått nya brott eller att man har säkra indikationer på att den intagne planerar ny brottslighet eller att han hotat andra personer.

Några övriga frågor

När det gäller frågan om när senareläggning bör påkallas är det av vikt för såväl den intagne som för kriminalvården att i så god tid som möjligt få veta tidpunkten för villkorlig frigivning. Senareläggning bör därför enligt förarbetena påkallas i så god tid som möjligt före tidigaste dagen för villkorlig frigivning. Endast under speciella omständigheter bör detta ske senare än en månad före den tidpunkten.

Avslutningsvis får påpekas att kriminalvårdens beslut i fråga om att påkalla Kriminalvårdsnämndens prövning av senareläggning inte är överklagbart. Det har inte ansetts nödvändigt att införa möjlighet till överprövning av dessa kriminalvårdens ställningstaganden.

Villkorlig frigivning – frågans tidigare behandling

I denna bilaga finns ett bakgrundsmaterial rörande den villkorliga frigivningen. Först lämnas en allmän beskrivning av den villkorliga frigivningens historik. Sedan redovisas de olika ståndpunkter som framförts och ställningstaganden som gjorts beträffande frågan, om den villkorliga frigivningen skall behållas eller ej. Därefter följer en motsvarande sammanställning beträffande de olika delfrågor som ryms inom ramen för den villkorliga frigivningen. Framställningen följer i huvudsak uppläggningen av texten i avsnitt 14 i betänkandet.

1 Den villkorliga frigivningens historik

1.1 Tiden fram till år 1965

Villkorlig frigivning infördes i svensk rätt år 1906. Till en början hade institutet ett begränsat tillämpningsområde. Bestämmelsen var fakultativ och medgav villkorlig frigivning efter två tredjedelar av verkställighetstiden sedan minst två år av straffet hade avtjänats.

Bland de ursprungliga förutsättningarna för att villkorlig frigivning skulle få beviljas upptogs att omständigheterna skulle göra det sannolikt att den dömde på fri fot skulle förhålla sig väl. De faktorer som härutöver påverkade beslutet om villkorlig frigivning var beskaffenheten av och orsakerna till brottet och omständigheterna vid detsamma, den dömdes tidigare vandel, uppförandet under fängelsetiden och vad som i övrigt kunde ge upplysning om den dömdes sinnesinriktning vid tidpunkten för den ifrågasatta frigivningen. Men hänsyn skulle också tas till de förhållanden i vilka den dömde skulle komma att försättas efter frigivningen, såsom om beskydd erbjöds av någon enskild person, förening eller på annat sätt eller om det ändå, som det hette, fanns grundad utsikt till lovlig utkomst.

Den villkorligt frigivne ställdes under övervakning under så lång tid som vid frigivningen återstod av straffet, dock minst ett år. Vid misskötsamhet kunde den villkorliga frigivningen återkallas. Om den frigivne dömdes för nytt brott skulle friheten förverkas.

Genom en lagändring år 1918 (prop. 1918:375) utsträcktes möjligheten till villkorlig frigivning avsevärt. Sålunda sänktes minimitiden till

ett år. Enligt departementschefen var en utvidgning av den villkorliga frigivningen eftersträvansvärd. Härigenom skulle nämligen fler fångar beredas tillfälle att, under uppsikt och med stöd av därtill lämpade personer, tidigare kunna komma ut i samhället och försörja sig själva och sin familj. Dessutom antog han att det skulle vara en fördel att hos ett större antal fångar ingjuta förhoppningen att de genom ett gott uppförande skulle kunna få sin strafftid avkortad. En sådan förhoppning skulle kunna vara en ofta välbehövlig sporre och uppmuntran under fängelsetiden. Slutligen menade departementschefen att övervakningen efter den villkorliga frigivningen skulle kunna bidra till hindra återfall i brott.

År 1943 antogs på nytt ändrade bestämmelser om villkorlig frigivning (prop. 1943:252). Den nya lagstiftningen skilde mellan obligatorisk och fakultativ villkorlig frigivning. Obligatorisk villkorlig frigivning skulle för den som undergick tidsbestämt frihetsstraff på minst sex månader ske efter fem sjättedelar av strafftiden. Kvotdelen för fakultativ villkorlig frigivning skulle fortfarande vara två tredjedelar. Den minsta strafftiden som den dömde skulle ha avtjänat sänktes emellertid från ett år till åtta månader. Prövotiden skulle motsvara den strafftid som återstod vid frigivningen. Dock skulle den vara minst ett år om det utdömda straffet uppgick till ett år eller däröver och annars minst sex månader.

Som motiv för denna reform anfördes behovet av att de fängelsedömda underkastades frivård. Denna skulle infogas som ett normalt led i straffverkställigheten och ges en ändamålsenlig social inriktning. Under prövotiden skulle den dömde vara föremål för krav och kontroll. Den villkorliga friheten kunde förverkas.

Förutsättningen för fakultativ frigivning var att tidigare frigivning skulle kunna antas främja den dömdes anpassning i samhället. Vid prövning av frågan om villkorlig frigivning skulle särskilt beaktas den dömdes uppförande under anstaltstiden och sinnesinriktning vid den tid då frigivning ifrågasattes, hans beredvillighet att ersätta genom brottet uppkommen skada samt de förhållanden i vilka han skulle komma att försättas efter frigivningen.

År 1961 (prop. 1961:125) sänktes den minsta tiden för erhållande av villkorlig frigivning till fyra månader. Denna ändring genomfördes på det sättet att man ur brottsbalksförslaget tog fram förslaget om sänkt minimitid till omedelbar lagstiftning.

De regler som sålunda gällde, dvs. i huvudsak 1943 års system för villkorlig frigivning, överfördes sedermera till BrB. Den enda sakliga ändringen var att prövotiden alltid skulle bestämmas till minst ett år. Som motivering härför anfördes (prop. 1962:10 C s. 254 och 599) att den gällande minsta prövotiden - sex månader - föreföll väl kort med hänsyn till betydelsen av en effektiv eftervård samt att en väsentligt förstärkt frivårdsorganisation skulle finnas vid balkens ikraftträdande.

1.2 Ändringarna i brottsbalkens regler fram till 1983 års reform

I syfte bl.a. att främja större enhetlighet inom de nordiska länderna reviderades kort efter BrB:s ikraftträdande år 1965 reglerna om villkorlig frigivning (prop. 1965:159). Obligatorisk villkorlig frigivning avskaffades. Den fakultativa villkorliga frigivningen ändrades på det sättet att möjlighet öppnades till villkorlig frigivning efter halva tiden. Som förutsättning för halvtidsfrigivning uppställdes att särskilda skäl skulle föreligga. Den tidigare gällande förutsättningen, att frigivningen skulle kunna antas främja den dömdes anpassning i samhället, slopades. Slutligen gjordes den ändringen att prövotidens längd, i stället för att i princip motsvara den återstående strafftiden, skulle fastställas i varje enskilt fall till minst ett och högst tre år eller, om den tid som vid frigivningen återstod av straffet översteg tre år, högst fem år.

Som motiv för ett avskaffande av den obligatoriska villkorliga frigivningen anfördes, förutom fördelen med större enhetlighet inom Norden, att den från behandlingssynpunkt var underlägsen den fakultativa frigivningen. Enligt departementschefen borde en ordning med enbart fakultativ villkorlig frigivning medge att villkorlig frigivning skedde i stort sett i samma utsträckning som tidigare. Sådan frigivning borde ingå som ett regelmässigt led i behandlingen av den dömde och endast undantagsvis borde det förekomma att han helt vägrades villkorlig frigivning.

Införandet av möjlighet till halvtidsfrigivning motiverades med att man borde ha möjlighet att på ett tidigare stadium avbryta en anstaltsbehandling som inte längre var påkallad från individualpreventiv synpunkt och att man borde ha större möjligheter att välja den frigivningsdag som var lämpligast i varje särskilt fall. Därjämte hänvisades till att halvtidsfrigivning var möjlig i Danmark, Norge och Finland. Halvtidsfrigivning skulle i första hand få betydelse i fråga om unga lagöverträdare och personer som undergick långvariga straff.

I den departementspromemoria (Stencil Ju 1965:3) som bildade underlag för 1965 års reform föreslogs bl.a. att minimitiden för erhållande av villkorlig frigivning skulle sänkas från fyra till tre månader. I propositionen anförde departementschefen att en sådan ändring i och för sig torde vara önskvärd. Han ansåg det dock knappast vara tillrådligt att med dåvarande behandlingsresurser ställa de ytterligare anspråk på frivårdsorganisationen och övervakningsnämnderna som en sänkning av minimitiden skulle innebära. Härtill kom att en tremånadersgräns inte var aktuell inom de övriga nordiska länderna. Departementschefen var därför inte beredd att följa promemorieförslaget i den delen.

Efter 1965 års reform har bestämmelserna om villkorlig frigivning varit föremål åtskilliga ändringar. De viktigaste har genomförts åren 1973, 1974, 1979, 1981, 1982, 1983 och 1993.

Ändringarna åren 1973 och 1974 var en följd av 1973 års kriminalvårdsreform. Lagstiftningen år 1973 innebar i huvudsak en omformulering av de allmänna föreskrifterna om vad den som villkorligt frigetts från fängelsestraff är skyldig att iaktta under prövotiden. Vissa särskilda föreskrifter utmönstrades också. En annan följd av 1973 års ändringar är att förlängning av prövotiden - till skillnad från vad som var fallet tidigare - härefter kan ske endast efter ny dom för annan brottslighet.

I 1973 års lagstiftningsärende behandlades också frågan om möjligheten att underlåta att förordna om övervakning vid villkorlig frigivning. Departementschefen återgav därvid (prop. 1973:131) ett uttalande av Kriminalvårdsberedningen om att en mer liberal praxis vid bedömningen av behovet av övervakning inte borde medföra några nackdelar från kontrollsynpunkt, liksom att beslutad övervakning bör upphöra så snart det inte längre finns behov av en fortsatt kontroll av den frigivne. Enligt departementschefen hade också den möjlighet som fanns att i vissa fall underlåta övervakning tillämpats onödigt restriktivt. Departementschefen delade beredningens uppfattning att det fanns utrymme för en mera individuell bedömning i dessa fall och framhöll att övervakning inte bör förekomma, om frigivningssituationen är så gynnsam att något behov av övervakning inte föreligger. Departementschefen ansåg att den gällande regeln i 26 kap. 11 § BrB gav tillräckligt utrymme för en sådan mera individuell bedömning. Någon ändring av lagtexten förordades därför inte.

År 1974 gjordes, i samband med tillkomsten av den nya lagstiftningen om kriminalvård i anstalt, en ändring i fråga om de särskilda omständigheter som skall särskilt beaktas vid prövningen av frågan om villkorlig frigivning (prop. 1974:20). De särskilda omständigheter som efter 1974 års lagändring skulle beaktas var verkningarna av fortsatt frihetsförlust för den dömde och förutsättningarna för hans anpassning i samhället med hänsyn till de förhållanden i vilka han skulle komma att försättas efter frigivningen. Ändringen innebar alltså bl.a. att den dömdes uppförande under anstaltstiden inte längre nämndes bland de omständigheter som skulle beaktas särskilt vid prövningen. Departementschefen anförde i detta avseende i propositionen (s. 102):

> Avsikten är sålunda främst att komma bort från den praxis som innebär att vissa former av misskötsamhet under anstaltstiden nära nog regelmässigt leder till en schablonartad förlängning av anstaltstiden och därigenom ofta till en form av dubbelbestraffning. Denna praxis synes ha sin grund i det förhållandet att "den dömdes uppförande under anstaltstiden" är en av de i lagtexten uppräknade faktorer som skall "särskilt beaktas" i förevarande sammanhang. När det gäller att bedöma om en övergång till kriminalvård i frihet framstår som motiverad liksom utsikterna för att åtgärden skall vara ägnad att främja den intagnes anpassning i samhället synes andra faktorer böra träda i förgrunden, främst då de förhållanden i vilka han

skulle komma att försättas efter frigivningen. Därmed avses inte uteslutande frågor om bostad, arbete eller liknande praktiska angelägenheter. Det bör vidare framhållas att enbart den omständigheten att den särskilda hänvisningen till uppförandet under anstaltstiden tas bort ur lagtexten givetvis inte betyder att det i och för sig finns något direkt hinder mot att man i ett enskilt fall likväl fäster visst avseende vid dessa förhållanden i samband med prövningen av fråga om villkorlig frigivning. Detta torde inte bara gälla vid prövningen av fråga om s.k. hälftenfrigivning. Det måste sålunda även kunna förutsättas att exempelvis en mer än vanligt omfattande misskötsamhet under anstaltstiden ibland kan komma att återverka också på bedömningen av förutsättningarna för villkorlig frigivning efter 2/3 av strafftiden.

Genom lagstiftning år 1979 (prop. 1978/79:212) genomfördes en del väsentliga ändringar i BrB. Ungdomsfängelsepåföljden avskaffades liksom anstaltsbehandlingen vid skyddstillsyn. En möjlighet att i vissa fall jämte skyddstillsyn döma till fängelse i en till tre månader infördes i 28 kap. 3 § BrB. I samband med dessa ändringar vidtogs också ändringar av den villkorliga frigivningen. Sålunda sänktes minimitiden för erhållande av villkorlig frigivning från fyra till tre månader. Reglerna om förverkande av villkorlig frihet ändrades så att presumtionen för förverkande togs bort. Möjlighet att förverka endast en del av reststraffet infördes liksom en regel om att det för att förverkande skall kunna ske på grund av ny brottslighet krävs att denna begåtts under prövotiden.

Som motiv för sänkningen av minimitiden anfördes bl.a. att en sådan åtgärd skulle innebära en förhållandevis betydande förkortning av frihetsstraffets längd för de 400 - 450 personer som varje år döms till fyra månaders fängelse. Skälet för att slopa presumtionen för förverkande vid nytt brott var att avskaffandet av ungdomsfängelsepåföljden, som för den dömde var gynnsammare än fängelse vid återfall i brott, inte skulle få innebära längre anstaltstider för det yngre klientelet. Även införandet av delförverkande motiverades med att en mildring av påföljden vid återfall var angelägen vid ungdomsfängelsets avskaffande. Att endast brott som begåtts under prövotiden skulle kunna medföra förverkande förklarades med att förverkande skall betraktas som en yttersta sanktion i fråga om de krav som under prövotiden ställs på den som blir villkorligt frigiven.

Den ändring beträffande den villkorliga frigivningen som företogs år 1981 hade samband med avskaffandet av interneringspåföljden. Ändringen innebar att det vid prövning av fråga om villkorlig frigivning av den som avtjänade fängelsestraff för särskilt allvarlig brottslighet, som riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa, i högre grad än annars skulle tillmätas vikt om det fanns en påtaglig risk för att den dömde efter frigivningen skulle fortsätta med brottslighet av samma slag.

Ändringen år 1982 innebar en fortsatt sänkning av minimitiden för villkorlig frigivning, nu från tre till två månader.

Fängelsestraffkommittén, på vars förslag den s.k. halvtidsreformen genomfördes år 1983, lade i början av år 1982 fram sitt förslag till nya regler för villkorlig frigivning i betänkandet Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmannamedverkan inom kriminalvården (SOU 1981:92). Som framgått av det föregående gällde när den kommittén lade fram sitt förslag att den som undergick fängelse på viss tid fick friges villkorligt när två tredjedelar av straffet avtjänats eller, om särskilda skäl förelåg, halva strafftiden. Dock gällde då ännu en minimitid på tre månader. Vidare gällde det nyss nämnda undantaget för den som dömts för viss särskilt allvarlig brottslighet och beträffande vilken en återfallsrisk bedömdes föreligga. Vid prövning av fråga om villkorlig frigivning skulle i övrigt särskilt beaktas verkningarna av fortsatt frihetsförlust för den dömde och förutsättningarna för hans anpassning i samhället med hänsyn till de förhållanden i vilka han skulle komma att försättas efter frigivningen.

I praktiken tillämpades reglerna så att den som var intagen och inte hade kommit i åtnjutande av halvtidsfrigivning eller frigivning mellan halvtid och tvåtredjedelstid blev villkorligt frigiven på tvåtredjedelsdagen eller den senare dag då hans frigivningsförhållanden var tillfredsställande ordnade. I sistnämnda fall beviljades han regelmässigt frigivningspermission fr.o.m. tvåtredjedelsdagen för att få tillfälle att själv medverka till att ordna sin frigivningssituation. För dem med korta strafftider var tvåtredjedelsfrigivning regel. Endast ett mycket litet antal dömda med korta straff beviljades villkorlig frigivning innan de avtjänat två tredjedelar av straffet.

För dem med längre strafftider var halvtidsfrigivning betydligt vanligare. Var straffet så långt som fängelse i två och ett halvt år eller mer var halvtidsfrigivning regel. För det unga klientelet - till vilket räknades dem som ännu inte fyllt 23 år när de begick brottet - ansågs ett och ett halvt års fängelse vara tillräckligt för att halvtidsfrigivning skulle vara regel. Denna sistnämnda gräns tillämpades också för det äldre klientelet, ibland redan från 50-årsåldern. För att förebygga orättvisa tröskeleffekter togs särskild hänsyn till dem som avtjänade fängelsestraff strax under den gräns som normalt gav halvtidsfrigivning. Den faktiska anstaltstiden jämfördes därvid med den tid en intagen med en strafftid på två år och sex månader (ett år och sex månader) skulle avtjäna med den i dessa fall normala halvtidsfrigivningen.

Undantag från denna nu redovisade praxis gällde för den tidigare nämnda gruppen som dömts för särskilt allvarlig brottslighet som riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa och för vilka det bedömdes finnas påtaglig risk för återfall i brottslighet av samma slag. Personer i denna kategori frigavs i princip inte villkorligt förrän de avtjänat två tredjedelar av sitt straff.

I de fall som beslut om villkorlig frigivning inte meddelades i enlighet med vad som nyss sagts beviljades den intagne i stort sett undantagslöst frigivningspermission från den schematiskt framräknade dagen för villkorlig frigivning. Frigivningspermissionen övergick sedan efter viss tid - och i regel utan att den dömde behövde återvända till anstalten - i villkorlig frigivning.

Beträffande en kategori dömda tillämpades emellertid sedan år 1972 inte nu beskriven praxis. Det gällde sådana intagna som dömts till fängelse i lägst två år för grov narkotikabrottslighet eller i övrigt för grova brott som utgjorde led i yrkesmässigt eller på annat sätt i organiserade former bedriven kriminell verksamhet, ofta med internationell anknytning. Ordalagen är hämtade från proposition 1972:67 med förslag till åtgärder mot narkotikamissbruket. Enligt riksdagens beslut på grundval av denna proposition iakttog Kriminalvårdsnämnden största återhållsamhet med hälftenfrigivning av personer tillhörande denna kategori.

1.3 1983 års reform

Halvtidsreformen, som var i kraft från och med den 1 juli 1983 till den 1 juli 1993, innebar att det på nytt infördes en regel om obligatorisk villkorlig frigivning. Denna avsåg dem som dömts till fängelse på kortare tid än två år. Beträffande övriga fick fakultativ halvtidsfrigivning förekomma om det inte var så att domen, som det uttrycktes i 26 kap. 7 § BrB, avsåg särskilt allvarlig brottslighet som hade riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa och det bedömdes föreligga påtaglig risk för att den dömde efter frigivningen skulle fortsätta med brottslighet av samma slag. I dessa fall frigavs den dömde regelmässigt på tvåtredjedelsdagen.

Huvudregeln beträffande villkorlig frigivning var alltså före den 1 juli 1993 att den som avtjänade ett tidsbestämt fängelsestraff skulle friges villkorligt när halva tiden hade avtjänats. Från fängelsestraff på kortare tid än två månader fick villkorlig frigivning inte ske. För längre straff gäller att minst två månader måste avtjänas i anstalt eller i form av annat frihetsberövande, t.ex. häktning.

Undantag från huvudregeln om villkorlig frigivning gällde enligt den nämnda paragrafen dels för fängelsestraff som hade ådömts i samband med dom på skyddstillsyn, dels för förvandlingsstraff för böter, dels ock under vissa omständigheter för det fall den dömde själv ville avtjäna längre tid av straffet.

Beslut om särbehandling enligt 26 kap. 7 § BrB fattades av Kriminalvårdsnämnden. Vid prövningen av frågan om villkorlig frigivning *efter* tvåtredjedelstid skulle, förutom återfallsrisken, beaktas verkningarna av fortsatt frihetsförlust för den dömde och förutsättningarna för hans anpassning i samhället med hänsyn till de förhållanden i vilka han skulle

komma att försättas efter frigivningen. I praktiken innebar denna sistnämnda regel att villkorlig frigivning skedde på tvåtredjedelsdagen.

1.4 Utvecklingen efter år 1983

Som nämnts infördes 1983 års regler med en i huvudsak obligatorisk halvtidsfrigivning efter förslag av Fängelsestraffkommittén. I det nyss nämnda betänkandet SOU 1981:92 klargjorde emellertid Fängelsestraffkommittén att förslaget var avsett endast som en tillfällig lösning och att man avsåg att komma tillbaka till frågan i sitt huvudbetänkande. Så gjorde också kommittén. I detta, Påföljd för brott (SOU 1986:13-15), föreslog Fängelsestraffkommittén att halvtidsfrigivningen skulle avskaffas och ersättas med obligatorisk tvåtredjedelsfrigivning för alla. För att inte en sådan ordning skulle medföra fler i fängelse föreslog kommittén samtidigt att straffskalorna skulle justeras ned. Detta sistnämnda förslag föranleddes även av den straffskaleöversyn som kommittén utförde och av kommitténs önskan att i någon mån sänka straffnivån.

Remissutfallet på Fängelsestraffkommitténs förslag i denna del var rätt splittrat. Flera remissinstanser tillstyrkte förslaget medan andra föredrog ett fakultativt system och en del förordade att den villkorliga frigivningen helt skulle avskaffas. Regeringen drog emellertid slutsatsen att remissvaren inte hindrade att kommitténs förslag genomfördes. Sommaren 1991 överlämnade den därför till lagrådet en remiss som byggde på Fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande.

Lagrådet yttrade sig över remissen och godtog förslagen utan några principiella invändningar. Vid tidpunkten för lagrådets yttrande hade emellertid den regering som beslutat lagrådsremissen avgått.

Redan i regeringsförklaringen år 1991 slog den då nya regeringen fast att halvtidsfrigivningen skulle avskaffas. Man ansåg det emellertid inte lämpligt att bygga på Fängelsestraffkommitténs förslag från år 1986. I stället valde man att i en första omgång gå tillbaka till i huvudsak de regler som gällde före den 1 juli 1983. Att skapa underlag för en mera permanent lösning lade regeringen på Straffsystemkommittén.

Den nya lagstiftningen om villkorlig frigivning, som alltså är tänkt som ett provisorium, trädde i kraft den 1 juli 1993.

2 Bör den villkorliga frigivningen behållas?

2.1 BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp

I den inom BRÅ i mitten av 1970-talet tillsatta kriminalpolitiska arbetsgruppen diskuterades den villkorliga frigivningen utförligt. I arbetsgruppens rapport Nytt Straffsystem (1977:7) föreslogs att den villkorliga

frigivningen skulle avskaffas. Arbetsgruppen uttalade bl.a. följande (s. 277).

> En rad vägande invändningar kan resas mot den villkorliga frigivningen. Om man avvisar behandlingstanken, avvisar man samtidigt de grundläggande skälen för detta institut. I stället står det klart att ett system med villkorlig frigivning ger utrymme för en ojämn och dåligt förutsebar tillämpning som därigenom framstår som orättvis. Den grundläggande principen om en proportionell straffmätning grundad på omständigheterna vid brottet som arbetsgruppen fört fram kan äventyras genom den villkorliga frigivningen. Starka rättssäkerhetsaspekter talar sålunda för att villkorlig frigivning avskaffas helt. Givetvis måste man i så fall samtidigt åstadkomma en sänkning av den allmänna straffmätningsnivån så att inte de faktiska anstaltstiderna ökar.

Arbetsgruppen ansåg även att man rent principiellt kan ställa sig frågan, om det är lämpligt att den strafftid som domstolen bestämt endast finns på papperet och att straffet i själva verket regelmässigt blir kortare. Ett annat skäl mot den villkorliga frigivningen var enligt arbetsgruppen att domstolarnas växlande förtrogenhet med reglerna kunde leda till en inkonsekvent straffmätning. Vidare pekade arbetsgruppen på att den villkorliga frigivningen lätt kan kollidera med systemet för disciplinär bestraffning och resultera i dubbelbestraffning.

Men arbetsgruppen såg inte endast nackdelar med den villkorliga frigivningen. Man menade att det kunde vara en kriminalpolitisk fördel att under en prövotid ha tidigare anstaltsklientel under någon form av kontroll och ha möjlighet att förverka hela eller delar av den villkorliga friheten. Motiveringen härför var att om den frigivne missköter sig så försätter han sig ofta i en situation som erfarenhetsmässigt lätt leder till ny kriminalitet och att en övervakning skulle kunna motverka detta.

En ofta använd motivering för ett system med villkorlig frigivning som arbetsgruppen diskuterade var den, att möjligheten att vid nya brott förklara den villkorliga friheten förverkad skulle kunna verka brottsavhållande på den frigivne. Enligt arbetsgruppen är det i hög grad tvivelaktigt om ett sådant vilande straffhot innebär någon ökad brottsprevention i förhållande till straffhotet för själva den brottsliga gärningen.

Arbetsgruppen angav även flera andra i den allmänna debatten anförda skäl för den villkorliga frigivningen (rapporten s. 239):

> * Villkorlig frigivning ger en möjlighet till en allmän förkortning av frihetsstraff.
> * Straffanspråket är störst strax efter det att brottet begåtts. Efter hand som tiden förflyter efter domen finns det möjligheter till en lindrigare behandling av den dömde. Allmänpreventiva vinster är

därmed möjliga om den nominella strafftiden är längre än den faktiska.

* Det är en fördel om den exakta tidpunkten för frigivningen i det enskilda fallet kan bestämmas med hänsyn till de förhållanden som väntar den dömde efter fängelsestraffet, t.ex. i fråga om bostad och sysselsättning. Härigenom kan man åstadkomma bättre frigivningssituationer.
* Från disciplinär synpunkt kan det vara smidigt att ha en möjlighet att senarelägga frigivningen för den som har misskött sig under strafftiden.
* Det har visat sig att den som missköter sig under anstaltstiden oftare än andra snabbt återfaller i brott efter frigivningen. Det kan då vara bra att kunna göra en individuell bedömning av när frigivning lämpligast bör ske.
* Den kontroll i frihet som äger rum efter frigivning från fängelsestraff är uppbyggd kring den villkorliga frigivningen. Denna kontroll behövs för att minska återfallsrisken. Kontrollen blir effektivare när den frigivne har ett straffhot över sig.
* Straffsystemet måste vara någorlunda flexibelt. Om man avskaffar den villkorliga frigivningen kommer trycket på en förkortning av strafftiderna genom andra metoder att öka. Ett troligt resultat är att den villkorliga frigivningen kommer tillbaka i någon form, t.ex. nådevägen, vilket vore sämre.

Enligt arbetsgruppens uppfattning finns det bland dessa skäl för villkorlig frigivning även sådana som är legitima. Arbetsgruppen menade emellertid att dessa, möjligen med ett undantag, kan tillgodoses även utan ett system med villkorlig frigivning. Som exempel kan nämnas att arbetsgruppen pekade på att möjligheterna att tidigarelägga frigivningen med hänsyn till frigivningsförhållandena kan lösas genom en specialregel eller genom permissionsinstitutet.

Det viktigaste skälet - vid sidan av intresset av nordisk rättsenhet på området - för att behålla den villkorliga frigivningen är enligt arbetsgruppen att ett avskaffande riskerar att leda till längre anstaltstider. Dessutom antog arbetsgruppen att straffmätningen under en inte oväsentlig övergångstid skulle riskera att bli ojämn mellan olika domstolar beroende på vilken hänsyn man tar till att den villkorliga frigivningen har avskaffats. Enligt arbetsgruppens bedömning är dessa risker ganska små vid korta straff men ökar vid de längre. Visserligen finns det, som arbetsgruppen påpekade, möjligheter att på olika sätt styra domstolarna i detta hänseende. Men man bör enligt arbetsgruppen vara försiktig med att företa ingrepp vars följder är svåra att förutsäga.

Efter denna utförliga beskrivning av skälen för resp. emot villkorlig frigivning uttalade arbetsgruppen som sin uppfattning att de skäl som talar för ett avskaffande av systemet väger tyngre än de som talar för ett bibehållande.

Det skall tilläggas att arbetsgruppen inte var enig i fråga om synen på den villkorliga frigivningen. En ledamot, generaldirektören Bo Martinsson vid Kriminalvårdsstyrelsen, ansåg att några ändringar av den villkorliga frigivningen inte borde göras.

2.2 Remissutfallet på arbetsgruppens rapport

BRÅ-arbetsgruppens rapport blev föremål för ett mycket brett remissförfarande. Av de remissinstanser som yttrade sig över frågan huruvida den villkorliga frigivningen bör avskaffas var en klar majoritet för att institutet behålls i någon form. Flera av remissinstanserna anslöt sig till de tankegångar som framfördes av Bo Martinsson. Bland de remissinstanser som delade arbetsgruppens uppfattning att den villkorliga frigivningen bör slopas fanns Justitiekanslern, Riksåklagaren, Göta hovrätt och Vänersborgs tingsrätt.

2.3 Fängelsestraffkommitténs första betänkande, om villkorlig frigivning

Fängelsestraffkommittén tillsattes år 1979. Den fick till uppgift att göra en förutsättningslös undersökning av verkningarna av de dåvarande bestämmelserna och av de effekter som kunde beräknas uppkomma vid olika tänkbara ändringar i regelsystemet. På grundval av en sådan undersökning skulle kommittén göra en avvägning mellan fördelar och nackdelar i skilda alternativ och "föreslå ändamålsenliga lösningar". I uppdraget ingick alltså även att pröva frågan, om den villkorliga frigivningen över huvud taget bör behållas.

Också den dåvarande departementschef insåg riskerna för att fängelsepopulationen ökar om den villkorliga frigivningen avskaffas. Han uttalade följande i kommitténs ursprungliga direktiv (Dir. 1979:34).

> Det är självfallet angeläget att en reform på detta område inte leder till en genomsnittlig höjning av de faktiska strafftiderna. För närvarande är det mycket vanligt att domstolarna dömer ut det lägsta fängelsestraff som är medgivet enligt straffskalan för det aktuella brottet. I synnerhet gäller detta när straffminimum är högt. Till följd av reglerna om villkorlig frigivning behöver den dömde inte avtjäna hela straffet i kriminalvårdsanstalt. Varje lösning som innebär att villkorlig frigivning avskaffas eller kraftigt begränsas kommer sålunda att leda till väsentligt ökade faktiska strafftider. Skulle kommittén stanna för en sådan lösning är det därför nödvändigt att även förslag till ändring av straffskalorna läggs fram. Detta kan ske på grund av en allmän översyn av straffskalorna - en fråga som jag återkommer till - eller också genom provisoriska regler i avbidan på resultatet av en sådan översyn. För att en höjning av strafftiderna skall kunna undvikas är det emellertid även nödvändigt att domstolarnas straff-

mätning anpassas till ett ändrat regelsystem, särskilt om detta skulle innebära att villkorlig frigivning inte längre blir möjlig.

I det system som gällde vid tidpunkten för tillsättandet av Fängelsestraffkommittén spelade övervakningsnämnderna en betydelsefull roll. Dels fattade nämnderna på egen hand beslut beträffande villkorlig frigivning av dem som avtjänade fängelsestraff på ett år eller kortare tid, dels avgav nämnderna yttranden till Kriminalvårdsnämnden beträffande dem som avtjänade längre straff. Och när det gällde dessa sistnämnda uppdrog Kriminalvårdsnämnden, efter det att den fattat ett principbeslut, ofta åt den lokala nämnden att närmare hantera själva frigivningen.

I de ursprungliga direktiven gavs Fängelsestraffkommittén också i uppdrag att göra en översyn av hur lekmannainflytandet inom kriminalvården skulle vara organiserat. Härvid skulle kommittén överväga bl.a. om övervakningsnämnderna, som då bestod av dels jurister som ordförande och vice ordförande, dels utav länsstyrelsen utsedda personer - ofta från arbetsförmedling, socialtjänst och polis - som övriga ledamöter, skulle vara kvar. I början av år 1981 fick kommittén emellertid tilläggsdirektiv på denna punkt. Övervakningsnämnderna skulle på grund av det ansträngda statsfinansiella läget avskaffas och deras uppgifter fördelas på olika andra organ, bl.a. på domstolarna. När det gällde den närmare regleringen av den villkorliga frigivningen uttalade den dåvarande justitieministern följande i tilläggsdirektiven.

> Med den princip som jag skisserat nu skulle frågor om villkorlig frigivning komma att handläggas av de allmänna domstolarna, men dessa ärenden faller bort om den villkorliga frigivningen avskaffas. Detsamma gäller, om man övergår till en ordning med en i princip obligatorisk villkorlig frigivning när en viss kvotdel av straffet har avtjänats. Om den villkorliga frigivningen behålls, talar till förmån för sistnämnda lösning beträffande de korttidsdömda dels vissa rättvisesynpunkter, dels intresset av att inte föra över en stor grupp ärenden till de allmänna domstolarna. Jag anser därför att kommittén, om den stannar för att den villkorliga frigivningen skall behållas, i första hand bör överväga en sådan ordning i fråga om de korttidsdömda.

Frågan om övervakningsnämndernas avskaffande skulle lösas med förtur och kommittén fick i uppdrag att snabbt lägga fram ett förslag härom. Detta innebar att frågan om den villkorliga frigivningen fick brytas ut från sitt sammanhang med straffsystemet i övrigt.

I sitt betänkande Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmannamedverkan inom kriminalvården (SOU 1981:92) konstaterade kommittén (s. 89) att den villkorliga frigivningen vilar på två grunder. Den första är önskemålet att förkorta anstaltstiden för att därigenom kunna minska fängelsestraffets skadeverkningar för den intagne. Den andra tanken är

att man genom vissa åtgärder inför frigivningen och under den närmaste tiden efter anstaltsvistelsen skall skapa bättre möjligheter till ett laglydigt liv för den dömde.

Fängelsestraffkommittén fortsatte härefter i sitt betänkande med att redovisa de diskussioner som bl.a. BRÅ-arbetsgruppen fört om den villkorliga frigivningen. Kommittén - som när det gäller användningen av frihetsstraff instämde i den kritik mot behandlingstanken som arbetsgruppen framfört - konstaterade emellertid att kritiken mot behandlingstanken inte nödvändigtvis behöver leda till att den villkorliga frigivningen avskaffas, vilket arbetsgruppen kommit fram till. Enligt kommittén kan man nämligen utforma systemet på ett sådant sätt att det från dessa utgångspunkter blir invändningsfritt.

Fängelsestraffkommittén fortsatte så med att ange vilka fördelar respektive nackdelar som är förknippade med den villkorliga frigivningen. De nackdelar som kommittén tog upp är följande.

* Den grundläggande principen om proportionell straffmätning på grund av brottet äventyras i viss mån. Den individuella prövning som sker vid fakultativ villkorlig frigivning leder inte sällan till att personer som begått brott som av domstol tillmätts samma straffvärde i praktiken avtjänar olika långa straff.
* Villkorlig frigivning enligt fakultativa regler kan slå socialt ojämnt. Den som har ordnade förhållanden kan släppas tidigare än den som har det sämre förspänt i detta avseende.
* Övervakningen efter villkorlig frigivning, dvs. själva beslutet att sätta in övervakning, meddelandet av föreskrifter och förverkande på grund av misskötsamhet, kan påverkas av sociala faktorer utanför den dömdes kontroll.
* Fängelsestraffet blir ett tidsobestämt straff med de nackdelar som sådana straff för med sig.
* Allmänhetens respekt för fängelsestraffet minskar när det av domstolen utdömda straffet inte motsvarar den faktiska anstaltstiden.
* Det finns risk för att domstolarnas straffmätning är inkonsekvent och ojämn på grund av deras växlande förtrogenhet med reglerna för villkorlig frigivning.
* Det finns risk för dubbel bestraffning på så sätt att faktorer som domstolen beaktat vid straffmätningen också påverkar tidpunkten för villkorlig frigivning.
* Reglerna om villkorlig frigivning är alltför lätta att ändra och är därför ägnade att minska stabiliteten i straffsystemet.

Följande fördelar ansåg Fängelsestraffkommittén var förknippade med den villkorliga frigivningen.

* Systemet medför en avsevärd allmän förkortning av frihetsberövandena.

* Villkorlig frigivning tillgodoser ett behov av att i efterhand kunna lindra det ådömda straffet. Kravet på en kännbar reaktion på brottet gör sig gällande med särskild styrka omedelbart efter gärningen. Sedan rättegången avslutats inträder ofta en försvagning av de repressiva och allmänpreventiva synpunkter som påverkat straffmätningen.
* Man bör inom straffsystemet på något sätt kunna ta hänsyn till omständigheter som inträffar efter domstillfället och som domstolen inte kunnat ta hänsyn till vid sin straffmätning. Någon form av "säkerhetsventil" bör vara inbyggd i systemet.
* Det är i många fall av värde att man vid frigivningen kan beakta den intagnes frigivningssituation och frige i förväg om de förhållanden som väntar den intagne utanför anstalten är särskilt goda.
* Den kriminalvård i frihet som genom den villkorliga frigivningen följer på anstaltsvistelsen kan ha betydelse för att underlätta anpassningen till ett normalt liv.
* Hotet om förverkande av villkorligt medgiven frihet kan ha en viss brottsförebyggande effekt.
* Den nordiska rättsenheten talar för att man i Sverige behåller ett system med villkorlig frigivning.

Vid sin bedömning av om den villkorliga frigivningen skulle avskaffas eller ej konstaterade Fängelsestraffkommittén att ett slopande av villkorlig frigivning vid den straffmätningspraxis som då fanns - och som i huvudsak är densamma idag - skulle innebära en kraftig ökning av de faktiska anstaltstiderna. Detta innebär att straffskalorna skulle få sänkas ganska radikalt liksom naturligtvis straffmätningen. Några lagfästa straffmätningsregler fanns inte vid denna tidpunkt. Detta ledde till att kommittén befarade att ett avskaffande av villkorlig frigivning skulle leda till en under en rätt lång övergångstid mindre enhetlig domstolspraxis i fråga om straffmätningen. Detta ansåg kommittén vara ett tungt vägande skäl mot ett avskaffande av den villkorliga frigivningen.

Ett annat skäl som Fängelsestraffkommittén anförde för ett behållande av den villkorliga frigivningen var den nordiska rättsenheten. Kommittén uttalade också att ett avskaffande skulle omintetgöra samarbetet enligt den nordiska verkställighetslagen såvitt avsåg frihetsstraff.

Fängelsestraffkommitténs sammanfattande bedömning var att de nackdelar som är förknippade med den villkorliga frigivningen i vart fall inte är så allvarliga att de överväger de negativa konsekvenser ett avskaffande skulle medföra för straffmätningen och den nordiska rättsenheten. Kommittén ansåg således att den villkorliga frigivningen borde behållas. I betänkandet lade Fängelsestraffkommittén sedan fram förslag som enligt kommittén minskade de olägenheter som det dåvarande systemet var förknippat med.

En viktig utgångspunkt för Fängelsestraffkommittén var uppfattningen att fängelsestraffet inte är ägnat att medföra några positiva effekter för den dömde utan att det tvärtom ofta har direkta skadeverkningar för honom. En grundläggande princip som kommittén utgick från var därför att fängelsestraffen borde göras så korta som möjligt. Vidare poängterade kommittén vikten av att utrymmet för skiftande och skönsmässiga bedömningar minskades. De viktigaste delarna av förslagen var obligatorisk halvtidsfrigivning för dem som avtjänar fängelsestraff på kortare tid än två år, sänkning av minimitiden för villkorlig frigivning från tre till två månader och en begränsning av möjligheterna att förklara villkorlig frihet förverkad på grund av misskötsamhet.

Det bör här nämnas att enligt Fängelsestraffkommitténs uppfattning hade alla de utredningsfrågor, som ingick i kommitténs uppdrag, bort behandlas i ett sammanhang. Kommittén förutskickade att man skulle bli tvungen att återkomma till den villkorliga frigivningen i sitt huvudbetänkande.

2.4 Införandet av obligatorisk halvtidsfrigivning år 1983

Fängelsestraffkommitténs förslag - med undantag för det om en sänkning av minimitiden för villkorlig frigivning som hade behandlats med förtur och genomförts omgående - togs tillsammans med Frivårdskommitténs betänkande Frivårdspåföljder (SOU 1981:90) upp av regeringen under hösten 1982 i propositionen 1982/83:85.

I propositionen anslöt sig departementschefen, liksom flertalet av remissinstanserna, till Fängelsestraffkommitténs allmänna inställning. Han ställde sig således helt bakom kommitténs uppfattning om fängelsestraffets negativa verkan på den dömde och dess slutsats att man bör sträva efter att begränsa bruket av fängelse, dock med hänsynstagande till vad som är försvarligt med hänsyn till allmänpreventiva synpunkter och samhällsskyddsaspekter.

När det gällde frågan huruvida den villkorliga frigivningen skulle behållas eller ej konstaterade departementschefen att kommitténs förslag i detta avseende hade tillstyrkts eller lämnats utan erinran av en stor majoritet av remissinstanserna, även om vissa hade menat att man på sikt bör arbeta för eller i vart fall undersöka förutsättningarna för att avskaffa den villkorliga frigivningen. För egen del hade departementschefen en viss förståelse för de argument som i den kriminalpolitiska debatten hade anförts till stöd för tanken att institutet villkorlig frigivning bör utmönstras ur påföljdssystemet. Åtminstone teoretiskt syntes det enligt honom vara tänkbart att bygga upp ett påföljdssystem där man i andra former tar tillvara de fördelar som anses förenade med villkorlig frigivning.

Å andra sidan konstaterade departementschefen att det också torde vara möjligt att ändra reglerna för villkorlig frigivning på ett sådant sätt att man i huvudsak eliminerar de olägenheter som hade påtalats utan att

därför hela institutet behövde överges. Departementschefen stannade därför, liksom kommittén och flertalet remissinstanser, för att den villkorliga frigivningen borde behållas. De viktigaste skälen han anförde för sin inställning var de som Fängelsestraffkommittén hade angett, dvs. dels svårigheterna att se till att en reform av detta slag inte skulle leda till ojämnheter i straffmätningspraxis, dels intresset av nordisk rättsenhet.

Resultatet av lagstiftningsärendet blev att den fram till den 1 juli 1993 gällande obligatoriska halvtidsfrigivningen infördes. Däremot fullföljdes inte tanken att avskaffa övervakningsnämnderna. Dessa behölls alltså, om än decimerade till antalet och med något annorlunda sammansättning.

2.5 Fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande

I sitt huvudbetänkande Påföljd för brott (SOU 1986:13-15) tog Fängelsestraffkommittén upp den villkorliga frigivningen på nytt i samband med att kommittén lämnade sitt förslag till andra förändringar av påföljdssystemet. När det gällde frågan om den villkorliga frigivningens vara eller inte vara hade kommittén emellertid inte ändrat uppfattning. Kommittén ansåg alltså fortfarande att den villkorliga frigivningen borde behållas (SOU 1986:14 s. 88). I övrigt innebar kommitténs förslag obligatorisk tvåtredjedelsfrigivning för alla intagna oavsett strafftidens längd. Bl.a. för att motverka att en sådan ordning resulterade i förlängda anstaltstider föreslog kommittén att straffskalorna för de allra flesta brotten skulle sänkas.

2.6 Behandlingen av Fängelsestraffkommitténs förslag i huvudbetänkandet

Remissutfallet på Fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande när det gällde den villkorliga frigivningen blev övervägande positivt. Dock ansåg flera remissinstanser även nu att den villkorliga frigivningen borde avskaffas. Till denna grupp hörde bl.a. Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, de juridiska fakultetsnämnderna vid både Uppsala och Stockholms universitet och Justitieombudsmannen.

Kommitténs förslag till nya regler för den villkorliga frigivningen blev föremål för ett rätt omfattande och tidsödande beredningsarbete. Först sommaren 1991 blev den dåvarande regeringen färdig med en lagrådsremiss. Denna följde i huvudsak kommitténs förslag till generell tvåtredjedelsfrigivning men tog endast upp den villkorliga frigivningen och inte de övriga förslag som då förbereddes inom regeringskansliet för att i möjligaste mån förhindra den ökning av anstaltspopulationen som en sådan senareläggning av den villkorliga frigivningen skulle föra med sig.

I lagrådsremissen diskuterades frågan, om den villkorliga frigivningen bör behållas eller inte, rätt utförligt. Efter att ha instämt i Fängelsestraffkommitténs och många av remissinstansernas uppfattning att klyftan mellan straffdomens formella och reella innebörd enligt nu gällande regler är för stor uttalade departementschefen att halvtidsfrigivningen med den dåvarande utformningen enligt hennes mening inte bör behållas. När det gällde frågan hur långt man bör sträcka sig när det gäller att minska avståndet mellan fängelsedomens formella och reella innebörd konstaterade departementschefen att en lösning är att helt avskaffa den villkorliga frigivningen. En annan är enligt henne att ha den kvar men att frige vid någon tidpunkt efter halva tiden.

Ministern fortsatte med att nämna att en del av remissinstanserna ansett att den villkorliga frigivningen borde avskaffas helt och att de för sin inställning åberopat både principiella och sakliga invändningar mot systemet samt uttalat att det vore en fördel om man fick en fullständig överensstämmelse mellan det utdömda straffet och den tid som avtjänas i anstalt. När det gällde de skäl som talar för ett avskaffande av den villkorliga frigivningen hänvisade justitieministern sedan till Fängelsestraffkommitténs betänkande från 1981 och till 1982/83-års proposition. I fråga om systemets fördelar fortsatte hon:

> Systemet med villkorlig frigivning har emellertid även stora fördelar. Ett tungt vägande skäl för den villkorliga frigivningen är att liknande system finns i våra nordiska grannländer liksom i praktiskt taget samtliga andra stater som har straffrättsliga system med samma grundläggande uppbyggnad som det svenska (jämför t.ex. prop. 1978/79: s. 169-176). Hänsynen till den nordiska rättslikheten och det nordiska straffverkställighetssamarbetet och till annat internationellt samarbete på straffrättens område talar med betydande styrka mot en särlösning för svensk del.
>
> Ytterligare ett skäl för villkorlig frigivning har att göra med en vanlig mänsklig reaktion på brott och brottslingar. Det är ett välkänt förhållande att kravet på kännbar reaktion på ett brott gör sig gällande med särskild kraft omedelbart efter brottet och under domstolsförfarandet. Därefter träder gärningsmannens personliga förhållanden alltmer i förgrunden. Frihetsberövandets karaktär av straff för en viss brottslig gärning blir mindre tydlig. Det utdömda straffet framstår allt mer som ett ingripande riktat mot gärningsmannens person och allt mindre som en reaktion på brottet. Att hålla fast vid det kan därmed efter hand kännas mindre och mindre angeläget.
>
> Det finns vidare ett i den kriminalpolitiska debatten ofta förbisett men inte desto mindre viktigt skäl för att behålla den villkorliga frigivningen, nämligen att det genom denna ges en möjlighet att på ett bra sätt lösa frågan om hur reaktionen mot den, som begår nya brott efter det att han avtjänat ett fängelsestraff, skall skärpas. Att i dessa situationer kunna förklara hela eller en del av den återstående

strafftiden förverkad är en rimlig och naturlig väg att bemöta fortsatt brottslighet på. Jag vill i sammanhanget hänvisa till de från den 1 januari 1989 gällande reglerna om straffmätning och påföljdsval. I 29 kap. 4 § BrB anges att domstolen i en situation av nu aktuellt slag skall beakta kravet på skärpning av det straffrättsliga ingripandet i första hand genom påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet.

Justitieministern avslutade detta avsnitt av lagrådsremissen med att som sin mening uttala att hon - även om hon kunde ha viss förståelse för de argument som vissa av remissinstanserna hade fört fram till stöd för tanken att avskaffa institutet villkorlig frigivning - ansåg att fördelarna med ett avskaffande av den villkorliga frigivningen inte är så stora att de uppväger de olägenheter som en sådan åtgärd skulle dra med sig. Detta gällde enligt henne i synnerhet som de effekter som har utpekats som nackdelar med den villkorliga frigivningen i huvudsak kan elimineras genom ändringar i systemet. Hon stannade alltså för att den villkorliga frigivningen bör finnas kvar.

2.7 Avskaffandet av halvtidsfrigivningen

I propositionen 1992/93:4 tas frågan om den villkorliga frigivningens existensberättigande inte upp till behandling. Detta är naturligt med tanke på att något beredningsunderlag för ett avskaffande av den villkorliga frigivningen inte fanns vid den tidpunkten.

3 Vilken bör den grundläggande principen för villkorlig frigivning vara?

3.1 BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp

BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp förde en rätt utförlig diskussion rörande spörsmålet, om systemet bör vara uppbyggt av fakultativa eller av obligatoriska regler. Den förespråkade - om den villkorliga frigivningen skulle vara kvar - i sak fakultativa regler men ansåg att frigivningsreglerna skulle utformas så att den dömde friges regelmässigt efter en viss kvotdel och att avsteg från denna kvotdel sker endast i vissa i lag angivna speciella situationer,

Enligt arbetsgruppen finns det flera skäl som talar mot en diskretionär prövning av frigivningstidpunkten. Arbetsgruppen argumenterade på följande sätt (s. 241 f).

* Beslut om villkorlig frigivning som inte sker automatiskt enligt helt fastlagda regler får i praktiken samma effekt som straffmätning.

Mycket talar också för att kriterier som redan begagnats av domstolen vid påföljdsval och straffmätning används på nytt vid beslut om villkorlig frigivning. Detta gällde vid tidpunkten för rapporten t.ex. i fråga om de långtidsdömda. Härigenom får omständigheterna omotiverat stor betydelse.

* Om frigivningssituationen tillåts vara ett kriterium för när villkorlig frigivning skall ske riskerar man att tillämpningen av villkorlig frigivning blir socialt ojämn och socialt diskriminerande.
* Den individuella prövning som sker i ett system med fakultativa regler kan leda till att personer som begått brott som av domstol tillmätts lika högt straffvärde i praktiken kommer att avtjäna olika långa straff.
* Fakultativa regler är pressande för den intagne eftersom han hålls i ovisshet om hur länge han skall sitta i fängelse.

Den förda argumentationen skulle tala för ett system uppbyggt av obligatoriska regler. Men även regler av detta slag är enligt arbetsgruppen förknippade med nackdelar. Den viktigaste är att en helt automatisk lindring av det straff som domstolen bestämt kan framstå som något bedräglig. Det finns risk för att domstolen i sin straffmätning kompenserar för den villkorliga frigivningen genom att döma ut längre straff. Enligt arbetsgruppen vore det, om man förespråkar helt obligatoriska regler för villkorlig frigivning, mera logiskt att ta steget fullt ut och helt avskaffa institutet. Men om detta i stället skall vara kvar bör man enligt gruppen undersöka hur en fakultativ villkorlig frigivning kan konstrueras så att olägenheterna blir så små som möjligt. För fakultativa regler talar enligt arbetsgruppen också med betydande styrka intresset av nordisk rättsenhet och det nordiska verkställighetssamarbetet. Nordiska straffrättskommittén hade i mitten av 1970-talet inte velat ställa sig bakom tanken på en rent obligatorisk villkorlig frigivning.

3.2 Remissutfallet på arbetsgruppens rapport

Av de remissinstanser som yttrade sig över frågan, om den villkorliga frigivningen skall vara obligatorisk eller fakultativ, var det endast Riksåklagaren som - även om han helst såg ett avskaffande - föreslog obligatoriska regler. Han poängterade emellertid att sådana regler i och för sig utgör en anomali.

Av de övriga remissinstanserna var det flera som delade arbetsgruppens uppfattning att utrymmet för skönsmässiga bedömningar bör göras så litet som möjligt.

3.3 Fängelsestraffkommitténs första betänkande om villkorlig frigivning

Fängelsestraffkommittén ansåg i betänkandet Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmannamedverkan inom kriminalvården (SOU 1981:92) att en obligatorisk villkorlig frigivning medför risk för att domstolarna dömer ut längre straff för att kompensera den automatiska straffavkortning som ett sådant system skulle innebära (betänkandet s. 97). Trots detta föreslog man en övergång till "i princip" obligatoriska regler för den villkorliga frigivningen.

Enligt förslaget skulle villkorlig frigivning ske enligt obligatoriska regler när halva straffet hade avtjänats. Dock fanns det i förslaget en möjlighet att, om det med hänsyn till de förhållanden i vilka den dömde skulle försättas efter frigivningen befanns uppenbart lämpligare att frige honom vid en senare tidpunkt, hålla honom kvar ytterligare 14 dagar efter halvtid. För dem som dömts till fängelse i lägst två år för brottslighet som riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa skulle domstol enligt förslaget ges möjlighet att förordna att frigivning inte skulle få ske förrän vid tvåtredjedelstid. Detta gällde i de fall samhällets behov av skydd med hänsyn till brottsligheten framstod som särskilt påtagligt. Även här skulle finnas en möjlighet att senarelägga frigivningstidpunkten med 14 dagar. Men i tvåtredjedelsfallen skulle man även kunna frige 14 dagar i förväg.

Den kritik som Fängelsestraffkommittén riktade mot fakultativa regler för villkorlig frigivning var följande.

* Fakultativa regler medför tillämpningssvårigheter. Frågan blir vilka materiella regler som skall tillämpas för att systemet inte skall drabba orättvist. Att i varje särskilt fall göra en total helhetsbedömning och alltså ta hänsyn till en rad olika omständigheter medför att en enhetlig tillämpning blir svår att åstadkomma. Detta leder till rättssäkerhetsproblem. Om man emellertid minimerar antalet faktorer som skall få utgöra underlag vid bedömningen uppnår man ofta bara skenbar rättvisa.
* I ett fakultativt system finns det risk för dubbel straffmätning på så sätt att omständigheter som domstolen beaktat vid bestämmandet av straffets längd beaktas även vid beslut om villkorlig frigivning.
* Över huvud taget hänger de nackdelar som är förknippade med den villkorliga frigivningen övervägande samman med dess fakultativa karaktär.

Fängelsestraffkommittén tog upp och bemötte ett par skäl som ofta hade anförts för fakultativa regler. Det ena var att sådana fungerar som en "morot" för den intagna ett sköta sig under anstaltstiden. Häremot påpekade kommittén att enligt dåvarande regler skötsamheten under anstaltstiden i princip inte skulle påverka tidpunkten för villkorlig

frigivning. Enligt kommittén bör misskötsamhet inte beivras inom ramen för den villkorliga frigivningen utan i stället genom reglerna om disciplinär bestraffning.

Det andra av kommittén behandlade skälet för fakultativa regler var att sådana kan fungera som en "säkerhetsventil" på det sättet att de ger möjlighet att vid verkställigheten ta hänsyn till omständigheter som hänför sig till tiden efter domstillfället. Det som man enligt kommittén vid ett sådant resonemang har i åtanke är främst mer omvälvande förändringar, såsom en radikal sinnesändring hos den intagne eller allvarlig sjukdom hos honom eller närstående. Mot detta framhöll kommittén att enligt det dåvarande systemet, som gav större utrymme för skönsmässiga bedömningar än det som Fängelsestraffkommittén föreslog, inte heller sådana omständigheter kunde medföra frigivning före halvtid. Kommittén pekade också på möjligheten att i verkligt ömmande fall gå nådevägen för att avkorta ett fängelsestraff.

3.4 Införandet av obligatorisk halvtidsfrigivning år 1983

På grundval av Fängelsestraffkommitténs betänkande om villkorlig frigivning infördes, efter förslag i propositionen 1982/83:85, regler om obligatorisk halvtidsfrigivning för det stora flertalet intagna.

En majoritet av remissinstanserna hade tillstyrkt ett system med mer fasta regler för bestämmande av tidpunkten för villkorlig frigivning eller lämnat kommitténs förslag utan erinran. Vissa remissinstanser hade emellertid betonat värdet av fakultativa regler.

I propositionen togs av naturliga skäl frågan, om den villkorliga frigivningen bör vara obligatorisk eller fakultativ, upp till en utförlig diskussion (prop. s. 38 f). Departementschefen började med att konstatera att frihetsberövandet är den mest ingripande åtgärd som samhället har till förfogande som sanktion mot brott samt att varje frihetsberövande är ett allvarligt intrång i den enskildes liv och därför måste omgärdas med betryggande rättssäkerhetsgarantier. Han fortsatte med att påminna om att medborgarna redan i regeringsformen tillerkänns skydd gentemot det allmänna mot frihetsberövanden som inte har laga stöd och att det i fråga om frihetsberövanden i anledning av brott föreskrivs rätt att få saken prövad av domstol. Härefter uttalade han:

> Det är kanske från den nu angivna utgångspunkten som kritiken mot institutet villkorlig frigivning har varit som starkast i den kriminalpolitiska debatten. Övervakningsnämnderna och kriminalvårdsnämnden som prövar frågor om villkorlig frigivning har visserligen en domstolsliknande sammansättning och tillämpar... en förhållandevis 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.

Sedan detta var sagt konstaterade departementschefen att det naturligtvis med visst fog kan hävdas att frågan om villkorlig frigivning inte skiljer sig från motsvarande spörsmål när det gäller de omfattande möjligheter som domstolarna har att i stället för fängelse välja en icke frihetsberövande påföljd liksom den relativa frihet som föreligger i straffmätningsfrågor. Han påminde också om att regleringen av domstolarnas påföljdsval och straffmätning hade utsatts för kritik som i långa stycken överensstämde med den som hade riktats mot den villkorliga frigivningen och om att Fängelsestraffkommittén hade fått i uppdrag att se över även denna fråga.

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

Departementschefen kom sedan in på de olika skäl som framförts för ett fakultativt system för villkorlig frigivning. Först tog han upp tanken att den villkorliga frigivningen fungerar som "morot" för den intagne att sköta sig under anstaltsvistelsen och att alltså ett gott uppförande skulle belönas genom tidigare frigivning. Mot denna anförde han att villkorlig frigivning inte är ett lämpligt instrument för att mera allmänt säkerställa skötsamheten bland de intagna. Enligt hans mening bör alltså misskötsamhet beivras på annat sätt än inom ramen för den villkorliga frigivningen. Att generellt använda institutet villkorlig frigivning för att påverka de intagnas skötsamhet under anstaltstiden innebär, som departementschefen såg det, inte någon från vare sig praktiska eller principiella synpunkter godtagbar ordning. Han fortsatte:

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 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.

Sammanfattningsvis ansåg alltså departementschefen att övervägande skäl talar för att den villkorliga frigivningen i möjlig mån bör regleras enligt obligatoriska regler. För vissa situationer ansåg emellertid departementschefen att det kan diskuteras om inte skälen mot en ordning av detta slag gör sig gällande med sådan styrka att undantag är påkallade. Enligt honom är det främst tre olika slags omständigheter som kan motivera sådana undantag, nämligen samhällsskyddsaspekten vid vissa former av grov brottslighet, den individuella frigivningssituationen och önskemål från den intagne att inte bli villkorligt frigiven. I dessa fall borde alltså enligt departementschefen en förskjutning av frigivningstidpunkten kunna ske. Som framgått innebar hans förslag att de två förstnämnda omständigheterna fick tillämpning endast på dem som dömts till fängelse i minst två år.

3.5 Fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande

Fängelsestraffkommittén föreslog som framgått i sitt huvudbetänkande (SOU 1986:14) obligatorisk tvåtredjedelsfrigivning för i princip alla som avtjänar fängelsestraff (se betänkandet s. 88). Enda undantagen - förutom att frigivningen kunde uppskjutas på den intagnes egen begäran - var fängelsestraff som ådömts i förening med skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § BrB och fängelse på grund av förverkande som beslutats av övervakningsnämnd. I dessa fall skulle villkorlig frigivning över huvud taget inte få äga rum.

Fängelsestraffkommittén hade alltså inte ändrat uppfattning i frågan, om den villkorliga frigivningen bör vara obligatorisk eller fakultativ. Kommittén utvecklade även i huvudbetänkandet sin uppfattning. Man upprepade härvid i huvudsak vad man anfört redan i 1981-års betänkande men gjorde också vissa tillägg. Ett sådant var att kommittén ansåg det vara principiellt felaktigt att en så väsentlig fråga som anstaltstidens längd skall prövas av en administrativ myndighet. Ett annat var att ett fakultativt system i vilket skötsamhet premieras genom tidigare frigivning innefattar en risk för social skevhet. Som exempel pekade kommittén på att medan många som dömts för synnerligen allvarlig ekonomisk brottslighet eller narkotikabrottslighet har en sådan situation att deras möjlighet att sköta sig är goda - vilket typiskt sett leder till tidigare frigivning - så är förhållandet det motsatta för den stora gruppen

av missbrukare som ofta avtjänar straff för relativt sett mindre allvarlig brottslighet.

Som ytterligare skäl för obligatoriska regler pekade Fängelsestraffkommittén (s. 89) på att enligt samstämmiga uppgifter från kriminalvårdshåll den dåvarande i princip obligatoriska frigivningen hade påverkat klimatet på kriminalvårdsanstalterna i en positiv riktning.

3.6 Behandlingen av Fängelsestraffkommitténs förslag i huvudbetänkandet

Remissutfallet på Fängelsestraffkommitténs förslag i den nu aktuella delen var blandat. En grupp remissinstanser tillstyrkte eller lämnade kommitténs förslag utan erinran. Bland dessa fanns Svea hovrätt, Stockholms, Göteborgs, Norrköpings och Luleå tingsrätter, Domstolsverket, Kriminalvårdsstyrelsen och Sveriges advokatsamfund. Några remissinstanser ansåg att ett system med fakultativ villkorlig frigivning är att föredra framför ett system med obligatoriska regler. Till dem som framförde den uppfattningen hörde majoriteten i Kriminalvårdsnämnden.

I sin år 1991 beslutade lagrådsremiss gick den dåvarande regeringen på Fängelsestraffkommitténs linje och föreslog obligatorisk tvåtredjedelsfrigivning för i princip alla. Departementschefen konstaterade först att Fängelsestraffkommittén i sitt huvudbetänkande, liksom kommittén i huvudsak gjort tidigare, förordat en obligatorisk villkorlig frigivning och att endast ett fåtal remissinstanser ansett att en fakultativ villkorlig frigivning är att föredra eller bör övervägas. Efter detta påminde justitieministern om sin grundläggande inställning till behovet av betryggande rättssäkerhetsgarantier vid hanteringen av frihetsberövanden från 1982/83 års proposition. Sedan anförde hon:

> Kritiken mot ett system med fakultativ villkorlig frigivning tar i första hand sikte på att tillämpningen riskerar att bli ojämn och att rättssäkerhetskravet löper risk att sättas åt sidan. Även om de organ som skulle pröva frågor om frigivning är domstolar eller har en domstolsliknande sammansättning, finns det moment av osäkerhet som alltid är förenade med den prövning som måste ske. 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 vara svår att upprätthålla. Detta förhållande, som för övrigt rådde före 1983 års reform, leder ofta till att de tillämpande organen utbildar schabloner för sin tillämpning vilka följs i de allra flesta fallen. Och då skiljer sig ett fakultativt system inte mycket från ett system med formellt obligatoriska regler.

Härefter upprepade ministern inställningen från 1983 års proposition till att använda systemet med villkorlig frigivning som en "morot" för de

intagna vilket mynnade ut i ett konstaterande av att det finns flera olika möjligheter att ingripa mot misskötsamhet under anstaltstiden och att det inte är erforderligt att använda även institutet villkorlig frigivning för att påverka de intagnas skötsamhet. En sådan ordning med flera parallella bestraffningssystem skulle enligt justitieministern ofelbart leda till ojämnheter i tillämpningen och bristande rättssäkerhet. Justitieministern fortsatte:

> Allmänt sett vill jag framhålla 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. Här kan det tidigare systemet tjäna som exempel. Enligt den ordning som gällde före den 1 juli 1983 var huvudregeln att frigivning skulle ske sedan två tredjedelar av straffet hade avtjänats. Om det fanns särskilda skäl kunde dock villkorlig frigivning ske redan när halva tiden hade avtjänats. Trots det förhållandevis vidsträckta utrymme för diskretionära bedömningar som dessa regler formellt gav kom tillämpningen - i enlighet med vad jag antytt ovan - att präglas av en betydande fasthet och få individuella avvikelser.
>
> Detta är för övrigt inte något som är unikt för Sverige. Som jämförelse kan pekas på de finska reglerna. Dessa innebär enligt sin ordalydelse att en hel rad personliga omständigheter skall vägas in vid frigivningsbeslutet. I praktiken är emellertid bestämmandet av frigivningsdagen i stort sett en fråga om ren matematik.
>
> Från principiell synpunkt anser jag därför att det, särskilt med den syn på fängelsestraffets funktion och den insikt om dess skadliga effekter som vi numera har, är svårt att försvara en annan ordning än en som bygger på obligatoriska regler. Från praktisk synpunkt tillkommer i ett system med obligatoriska regler dessutom den fördelen att den särskilda beslutsprocess, som i dag gäller för en del frågor rörande villkorlig frigivning, kan undvaras i samma utsträckning som reglerna kan göras automatiskt verkande.

Sammanfattningsvis ansåg ministern att så stora nackdelar är förknippade med fakultativa regler för villkorlig frigivning att sådana inte kan förordas. Villkorlig frigivning borde alltså enligt henne ske enligt obligatoriska regler. De syften som ett fakultativt system skulle kunna tillgodose kan enligt henne uppnås på andra sätt.

3.7 Avskaffandet av halvtidsfrigivningen

Fr.o m. den 1 juli 1993 avskaffades den obligatoriska halvtidsfrigivningen och infördes det system med i princip fakultativa regler över hela linjen som redovisats i betänkandet i avsnitt 14.2. Vid beslutet om villkorlig frigivning skall som där framgått särskilt beaktas "om förut-

sättningarna för den intagnes anpassning i samhället framstår som speciellt ogynnsamma med hänsyn till frigivningsförhållandena, hans uppförande under anstaltsvistelsen eller andra särskilda omständigheter". I praktiken torde dock det nya systemet tillämpas så att när det gäller fängelsestraff på upp till två år är senareläggning sällsynt. Detta har att göra med att något prövningsförfarande i dessa fall inte äger rum om det inte i det särskilda fallet är påkallat och också initieras av kriminalvården, något som inte sker särskilt ofta (se avsnitt 14.2.2 i betänkandet). För längre straff behölls i huvudsak den tidigare fakultativa ordningen och här spelar fakultativiteten en betydande roll.

Propositionen till de nya reglerna föregicks av en departementspromemoria som blev föremål för ett förenklat remissförfarande. Vid detta framförde bl.a. Svea hovrätt och Stockholms tingsrätt åsikten att det är principiellt fel att den dömdes frigivningsförhållanden skall inverka på strafftidens längd. Stockholms tingsrätt ansåg vidare att den villkorliga frigivningen bör vara obligatorisk. Kriminalvårdsnämnden, Svea hovrätt och Kammarrätten i Stockholm ansåg att återfallsrisken uttryckligen borde anges i lagtexten som grund för senareläggning av villkorlig frigivning eftersom den i motivtexten framhålls som ett centralt moment. Kriminalvårdsstyrelsen och Stockholms tingsrätt ifrågasatte lämpligheten av att skötsamheten under anstaltstiden skall inverka på tidpunkten för villkorlig frigivning med hänsyn främst till risken för dubbelbestraffning, eftersom disciplinära åtgärder kan vidtas.

4 Vilken eller vilka kvotdelar bör användas?

4.1 BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp

BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp, som sade sig vilja skapa större enhetlighet vid systemets tillämpning, ansåg (s. 248 f) att man bör begagna sig av endast en kvotdel. Hur stor denna bör vara menade arbetsgruppen kan diskuteras. Enligt arbetsgruppen har frågan dock inte någon särskild principiell betydelse, utan det gäller att göra en avvägning mellan, å ena sidan, önskemålet om en minskad fängelsebefolkning och, å andra sidan, kravet på att straffsystemet skall åtnjuta trovärdighet.

Arbetsgruppen fortsatte med att uttala att det skulle vålla vissa betänkligheter att använda den då för de korttidsdömda gällande tvåtredjedelsregeln. Detta hängde samman med att en sådan kvotdel skulle innebära en förlängning av tiden i anstalt för alla dem som då frigavs tidigare. Enligt arbetsgruppen talar mycket i stället för att den generösare halvtidsregeln borde begagnas. En sådan ordning ligger nämligen enligt arbetsgruppen i linje med ett av de bärande motiven för att behålla den villkorliga frigivningen, nämligen att hålla anstaltstiderna nere. Ett annat av arbetsgruppen redovisat skäl var att man inom

Nordiska straffrättskommittén preliminärt hade stannat för att föreslå halvtidsfrigivning. Arbetsgruppen fortsatte:

> Det kan dock inte uteslutas att en huvudregel om villkorlig frigivning efter halva tiden skulle leda till att domstolarna skulle frångå sin nuvarande straffmätning. I så fall vore föga vunnet men risker för ojämn straffmätning skulle följa. Problem kan också uppstå när det gäller de långtidsfångar som för närvarande får en restriktivare behandling i fråga om villkorlig frigivning än andra fångar. En tänkbar invändning mot en generell halvtidsregel är nämligen att särskilt de långa straffen härigenom skulle förkortas för mycket.
>
> Det är visserligen riktigt att förkortningen av själva fängelsevistelsen skulle bli avsevärd. Men en motvikt till detta skulle vara att den tid som återstår av straffet vid frigivningen görs till prövotid och kontrollperiod i frihet. Ju längre straffåterstoden är, desto längre blir i så fall prövotiden. Arbetsgruppen har stannat för att förorda att om den villkorliga frigivningen skall finnas kvar huvudregeln ges det innehållet att sådan skall ske efter halva strafftiden. Vi har härvid inte bortsett från att en sådan regel kan leda till tätare återfall än för närvarande.

4.2 Remissutfallet på arbetsgruppens förslag

Remissutfallet på arbetsgruppens förslag om halvtidsfrigivning som regel med möjlighet till senareläggning var rätt splittrat. Många remissinstanser ansåg att det då gällande systemet med tvåtredjedelsfrigivning som regel för de flesta med möjlighet till tidigareläggning i vissa fall var bättre. Bland dem som godtog uppläggningen med i princip *en* kvotdel var något fler för tvåtredjedelstid än halvtid.

4.3 Fängelsestraffkommitténs första betänkande om villkorlig frigivning

Fängelsestraffkommittén föreslog som framgått i betänkande Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmannamedverkan inom kriminalvården (SOU 1981:92) att frigivning i princip skulle ske enligt obligatoriska regler när halva straffet hade avtjänats men att vissa av de långtidsdömda, närmare bestämt de som dömts till fängelsestraff i lägst två år för särskilt i lagen angiven allvarlig brottslighet, skulle friges först vid tvåtredjedelstid.

I sin motivering uttalade Fängelsestraffkommittén (betänkandet s. 99) att ett system som i lag har en fast regel beträffande frigivningsdagen i princip bör bygga på *en* kvotdel vid vilken frigivning skall ske. Enligt kommittén blir reglerna på så sätt enklare och konsekvenserna av ett fängelsestraff mer förutsebara. Vidare undanröjs enligt kommittén

"grunden för den känsla av orättvisa som kan upplevas i ett system som utgår från flera kvotdelar".

Vid bedömningen av vilken kvotdel som bör användas konstaterade kommittén att BRÅ-arbetsgruppen härvid gjort en avvägning mellan, å ena sidan, önskemålet om en minskad fängelsepopulation och, å andra sidan, kravet på att straffsystemet skall åtnjuta trovärdighet samt att detta lett fram till ett förslag om frigivning regelmässigt vid halva strafftiden. Vidare noterade Fängelsestraffkommittén att Nordiska straffrättskommittén kommit fram till att de nordiska länderna borde sträva efter att gå över till en halvtidsregel. Och efter ett avfärdande av en regel om frigivning redan efter *en* tredjedel av strafftiden - vilket ledde kommittén till att halvtid är den lägsta tänkbara kvotdelen - uttalade kommittén att den högsta kvotdelen som bör övervägas är två tredjedelar. Nackdelen med tvåtredjedelsfrigivning är emellertid enligt kommittén, vid ett behållande av dåvarande straffmätning, att denna kvotdel skulle innebära en förlängning av anstaltsvistelsen för det relativt stora antal fångar som då frigavs vid halva tiden eller före tvåtredjedelstid. Detta var något som kommittén inte kunde acceptera. Samtidigt antog kommittén att det skulle vara förenat med svårigheter att, vid en mera generell tvåtredjedelsfrigivning, konstruera en lagstiftning om ändrad straffmätning för att kompensera en senarelagd villkorlig frigivning. Kommittén fortsatte:

> Den avgörande frågan vid ett slutligt ställningstagande till en i princip obligatorisk halvtidsfrigivning är emellertid om en sådan avkortning av strafftiderna kan negativt påverka brottsutvecklingen. Vi vill här till en början betona att ett fängelsestraff i sig är ett mycket kraftigt ingrepp i en persons liv. Den ökade preventiva effekt som kan uppnås genom en förlängning av ett frihetsstraff med någon eller några månader har ej av någon kunnat konstateras. Det finns i varje fall inte något vetenskapligt stöd för en sådan effekt. Redan här bör understrykas att vi anser att en särreglering bör göras för den verkligt grova brottsligheten, främst vissa former av vålds- och narkotikabrottslighet. Detta i enlighet med nuvarande praxis. I andra fall, dvs. framför allt i fall då fråga är om strafftider upp till två år, anser vi att det inte finns något som helst stöd för att negativa effekter skulle uppkomma för brottsutvecklingen. Snarare ligger förslaget i linje med den utveckling mot en koncentration av rättsväsendets resurser på den verkligt allvarliga brottsligheten, som blivit allt mer märkbar under senare år. Vi anser att, då fråga ej är om de allra allvarligaste brotten, det från rättspolitisk synpunkt viktiga är att fängelsestraff används för att markera samhällets avståndstagande från brottet. Anstaltsvistelsens längd har däremot mindre betydelse i detta sammanhang. Vi har inte kunnat finna att det under angivna förutsättningar finns något hinder mot halvtidsfrigivning.

Fängelsestraffkommittén kom sedan in på frågan hur särregleringen för de långtidsdömda skulle se ut. Här utgick man i huvudsak från de regler som då gällde och som hade införts strax innan kommittén avlämnade sitt betänkande.

4.4 Införandet av obligatorisk halvtidsfrigivning år 1983

I propositionen 1982/83:85 konstaterade departementschefen inledningsvis (prop. s. 40) att majoriteten av remissinstanserna hade tillstyrkt eller godtagit halvtidsfrigivning som huvudregel men att flera instanser av olika skäl hade ansett att en i princip obligatorisk frigivning på halvtid inte borde genomföras. Han nämnde vidare att de flesta av dessa hade förordat att det system som då rådde bibehölls, eventuellt med visst ökat utrymme för halvtidsfrigivning, och att någon remissinstans förordat frigivning på tvåtredjedelstid som obligatorisk regel.

Departementschefen fortsatte sedan (prop. s. 41) med att uttala att det från principiell synpunkt är angeläget att det är den bedömning av en gärning som domstolen gjort som i princip blir avgörande för hur lång tid som själva frihetsberövandet skall äga rum. Enligt hans mening kunde detta knappast sägas vara fallet då, eftersom systemet innebar att skilda kategorier intagna beviljades villkorlig frigivning efter att ha avtjänat olika långa delar av det utmätta straffet. Enligt hans uppfattning kunde det därför, även bortsett från systemets fakultativa uppbyggnad, ofta vara svårt också för t.ex. domstolar och försvarare att bedöma när frigivning skulle bli aktuell. Departementschefen ansåg att systemet på detta sätt hade uppenbara brister i klarhet och överskådlighet.

Departementschefen tog också upp problemet med tröskeleffekterna och påpekade att systemet som det då var uppbyggt normalt ledde till ungefär lika långa anstaltstider vid straff på mellan ett år tio månader och två år sex månader. Anmärkningsvärt var vidare enligt honom att, medan Kriminalvårdsnämnden (som prövade frågan om villkorlig frigivning för dem med strafftider på över ett år) knappast någonsin torde ha medgett villkorlig frigivning före tvåtredjedelsdagen för någon med strafftider under ett år två månader, det inte sällan förekom att övervakningsnämnderna (som prövade frågan beträffande övriga intagna) beslutade om halvtidsfrigivning när strafftiden inte översteg ett år. Departementschefen tillade att det inte torde kunna påstås att de gränser som tillämpades enligt praxis för frigivning enligt olika kvotdelar var rationellt motiverade med hänsyn till att det skulle vara fråga om principiellt olika klientel. Han fortsatte (prop. s. 41):

> 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 villkorli-

ga 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.

Departementschefen drog härefter slutsatsen att om man i princip vill gå över till ett system med endast en kvotdel så står valet i praktiken mellan halvtidsfrigivning och tvåtredjedelsfrigivning. För det senare alternativet talar enligt departementschefen att det kan vara önskvärt att de faktiska anstaltstiderna inte alltför mycket avviker från dem som domstolarna utmäter. Men om den ordningen skulle ha införts då hade den fört med sig en betydande förlängning av anstaltstiderna för alla dem som då frigavs före tvåtredjedelstid. Och något underlag för lagstiftningsåtgärder som kunde kompensera en sådan effekt fanns inte vid den aktuella tidpunkten. Detta ledde departementschefen till följande meningsyttring (prop. s. 42).

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.

4.5 Fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande

I huvudbetänkandet Påföljd för brott (SOU 1986:13-15) föreslog Fängelsestraffkommittén generell tvåtredjedelsfrigivning för alla intagna. För att inte verkställigheten av de kortaste straffen skulle bli alltför kort föreslogs samtidigt en höjning av allmänna fängelseminimum till en månad.

När det gällde valet av kvotdel för den villkorliga frigivningen uttalade kommittén följande (SOU 1986:14 s. 89).

I vårt föregående betänkande hade vi till uppgift att föreslå en reglering av den villkorliga frigivningen med utgångspunkt från att övervakningsnämnderna skulle avskaffas. På grund av tidspress var vi tvungna att lämna vårt förslag innan vi hunnit med straffskale-

översynen. För att inte åstadkomma förlängda antaltstider kunde i den situationen någon annan lösning än obligatorisk villkorlig frigivning vid halvtid inte komma i fråga. En höjning av kvotdelen för villkorlig frigivning förutsätter nämligen att straffskalorna för brotten ses över samtidigt och att straffmätningspraxis ändras så att tiden i anstalt inte, som en följd av den ändrade kvotdelen, förlängs jämfört med nuvarande förhållanden. Läget är nu ett annat. Vi lägger i detta betänkande fram resultatet av vår straffskaleöversyn. Detta innebär att det nu finns en möjlighet att ändra regleringen av villkorlig frigivning. Enligt vår uppfattning bör man ta vara på den möjligheten.

Fördelarna med en kvotdel som är större än hälften - t.ex. två tredjedelar, tre fjärdedelar eller fem sjättedelar - kunde enligt Fängelsestraffkommittén sammanfattas enligt följande.

En ändring av kvotdelen uppåt för med sig psykologiska och optiska fördelar och har att göra med straffsystemets legitimitet. Klyftan mellan straffdomens formella och reella innebörd minskar. Domen bringas mer i överensstämmelse med verkligheten. Många människor finner det - helt naturligt - olämpligt att domstolens dom i själva verket verkställs endast till hälften. För tilltron till straffsystemet är det viktigt att åtminstone huvuddelen av ett fängelsestraff i normala fall avtjänas på det sätt som man föreställer sig, nämligen i anstalt.

Efter ett resonemang om det lämpliga i att höja kvotdelen för villkorlig frigivning med hänsyn bl.a. till intresset av en stabilitet i straffsystemet och risken för ökad anstaltsbeläggning stannade Fängelsestraffkommittén för att kvotdelen borde ändras från halvtid till tvåtredjedelstid. Enligt kommittén hade en sådan lösning även den fördelen att behovet av särregler om senareläggning av frigivningen för vissa långtidsdömda fångar försvann.

4.6 Behandlingen av Fängelsestraffkommitténs förslag i huvudbetänkandet

Remissutfallet på Fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande i denna del var blandat. Flera remissinstanser godtog emellertid förslaget att halvtidsfrigivningen skulle avskaffas och ersättas av tvåtredjedelsfrigivning över hela fältet. Det blev också förslaget i den lagrådsremiss som beslutades sommaren 1991.

Enligt vad justitieministern uttalade i 1991 års lagrådsremiss är det angeläget att klyftan mellan fängelsedomens formella och reella innebörd minskar. Det var hennes bedömning att det för tilltron till straffsystemet är viktigt att åtminstone huvuddelen av ett fängelsestraff i normala fall avtjänas i anstalt. Enligt hennes uppfattning bör villkorlig frigivning därför, som Fängelsestraffkommittén föreslog, i fortsättningen ske först

när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats. När det gäller valet av kvotdelen två tredjedelar hänvisade hon till att denna sedan tidigare är tillämpad inom svensk straffrätt och inte satts i fråga utifrån allmänna rättskänslosynpunkter som halvtidsfrigivningen. Vidare pekade hon på att det dessutom är den som tillämpas för de vålds- och narkotikabrottslingar som särbehandlas enligt 26 kap. 7 § BrB. Enligt henne har den också en lång tradition i övriga Norden, något som hon menade har stor praktisk betydelse.

Departementschefen fortsatte i lagrådsremissen med att konstatera att om villkorlig frigivning införs för alla när två tredjedelar av straffet har avtjänats så kan bestämmelsen i 26 kap. 7 § BrB om särbehandling av vissa långtidsdömda upphöra att gälla utan att ersättas av någon ny särreglering. Detta ansåg hon vara en betydande fördel.

4.7 Avskaffandet av halvtidsfrigivningen

Som framgått av det föregående avskaffades den obligatoriska halvtidsfrigivningen den 1 juli 1993 och ersattes av en ordning som innebär att frigivning före tvåtredjedelstid inte kan ifrågakomma för det stora flertalet av dem som dömts till fängelse. I propositionen till lagändringen (prop. 1992/93:4) konstaterade departementschefen inledningsvis att det från olika håll anfördes betänkligheter, bl.a. från lagrådet, mot den obligatoriska halvtidsfrigivningen redan när denna infördes. Lagrådet hade anfört (prop. s. 19 f):

> 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 fängelsestraffet inte har någon förbättrande effekt på den dömde. 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 alltjämt 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.

Departementschefen menade att de farhågor som lagrådet gav uttryck för hade besannats. Enligt henne hade halvtidsreformen efter sitt genomförande utsatts för en omfattande och berättigad kritik. Hon framhöll också att det fanns en bred politisk enighet om att systemet borde avskaffas. Den lösning som valdes innebar i stort sett en återgång till de regler som gällde före halvtidsreformen. Detta innebär alltså att tvåtredjedelsfrigivning är huvudregel och halvtid tillämpas endast på långtidsdömda. Någon närmare diskussion om kvotdelarna förs inte i propositionen.

5 Minimitiden och vissa andra undantag från reglerna om villkorlig frigivning

5.1 BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp

BRÅ-arbetsgruppen var i rapporten Nytt straffsystem av den uppfattningen att man på sikt bör avskaffa minimitiden för villkorlig frigivning. Den kritik som arbetsgruppen riktade mot den då gällande ordningen, vilken innebar att villkorlig frigivning inte kunde ske förrän fyra månader hade avtjänats, var i huvudsak följande (s. 249 f).

* Minimiregeln har sin bakgrund i att praktiska möjligheter till övervakning och meningsfull frivård inte ansetts föreligga vid kortare straff. Om behandlingstanken inte görs till självständig grund för påföljdssystemet, bortfaller detta skäl till särskild minimitid för villkorlig frigivning.
* Det saknas hållbara principiella skäl att i detta hänseende behandla fångar med korta strafftider annorlunda än dem som har längre tider.
* En minimiregel medför ofrånkomligen orättvisa tröskeleffekter.
* En minimitid på fyra månader skulle med dåvarande straffmätningspraxis och villkorlig frigivning efter två tredjedelar av strafftiden leda till att bara en fjärdedel av fängelsestraffen medförde sådan frigivning. En generell sänkning av straffnivån, som arbetsgruppen förordade, skulle innebära ytterligare begränsningar av institutets tillämpning.

Enligt arbetsgruppen är de argument som talar *mot* att helt avskaffa minimitiden av praktisk natur (s. 250 f). Det skäl som enligt arbetsgruppens uppfattning väger tyngst är intresset av nordisk rättsenhet. Bland annat eftersom verkställighetssamarbetet mellan de nordiska länderna förutsätter att reglerna är någorlunda likartade, ansåg arbetsgruppen att avvecklingen borde samordnas med utvecklingen i våra grannländer.

Arbetsgruppen diskuterade också om ett avskaffande av minimitiden skulle kunna leda till administrativa svårigheter. Om den villkorliga frigivningen gjordes i det närmaste automatisk menade gruppen att problemen inte behövde bli så stora. För att undvika att problem uppstår med ordnandet av kontroll efter frigivningen ansåg gruppen en lösning vara att inte anordna kontroll vid helt korta reststraff. Om kontroll ändå skall finnas bör den kunna göras så enkel att några nämnvärda praktiska olägenheter knappast skall behöva uppstå. Inte heller eventuella svårigheter att verkställa frihetsstraff på bara några dagar behövde enligt gruppen bli särskilt stora. Allmänna straffminimum kunde också sättas så, att kortare faktiska straff än t.ex. tio dagar inte skulle förekomma. Sammanfattningsvis ansåg arbetsgruppen att de administrativa problemen knappast kan motivera en särskild minimitid.

Arbetsgruppen ansåg alltså att minimiregeln på sikt borde avskaffas. Under tiden fram till avskaffandet borde minimitiden enligt arbetsgruppen göras så kort som möjligt.

5.2 Remissutfallet på arbetsgruppens rapport

De remissinstanser som yttrade sig i fråga om arbetsgruppens resonemang när det gällde minimitiden för villkorlig frigivning var utan undantag negativa till att helt avskaffa denna. Några remissinstanser ansåg emellertid att den tid som måste avtjänas i anstalt innan villkorlig frigivning kan ske skulle kunna sänkas.

5.3 Ungdomsfängelseutredningen

Ungdomsfängelseutredningen föreslog i sitt betänkande Tillsynsdom (SOU 1977:83) vissa ändringar i BrB, som främst syftade till att göra frihetsstraffen färre och kortare, framför allt för unga lagöverträdare. Ett förslag som Ungdomsfängelseutredningen lade fram var en sänkning av minimitiden för villkorlig frigivning från fyra till tre månader.

I betänkandet erinrade Ungdomsfängelseutredningen om att minimiregeln liksom flertalet andra bestämmelser om villkorlig frigivning ursprungligen haft sin grund i en samnordisk lagstiftning. Ungdomsfängelseutredningen påpekade emellertid att minimitiden hade sänkts i Finland till tre månader samt att motsvarande lagändring hade diskuterats även i övriga nordiska länder.

5.4 Sänkningen av minimitiden den 1 januari 1980

Ungdomsfängelseutredningens förslag behandlades av regeringen i propositionen 1978/79:212. Beträffande minimitiden för villkorlig frigivning innebar propositionen att Ungdomsfängelseutredningens förslag följdes. Efter beslut av riksdagen sänktes också minimitiden för villkorlig frigivning den 1 januari 1980 från fyra till tre månader.

Beträffande frågan, om intresset av nordisk rättsenhet utgör hinder mot att sänka minimitiden, hänvisade departementschefen, förutom till förväntade lagändringar i våra grannländer, till Nordiska straffrättskommitténs betänkande Villkorlig frigivning (NU A 1978:6). I detta betänkande uttalar den kommittén att det varken med hänsyn till allmänpreventionen eller individualpreventionen kan anföras avgörande invändningar mot en sänkning av minimitiden. Inga andra "väsentliga betänkligheter" är heller enligt Nordiska straffrättskommittén förknippade med att sänka minimitiden till två månader.

5.5 Fängelsestraffkommitténs första betänkande om villkorlig frigivning

I betänkandet Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmannamedverkan inom kriminalvården (SOU 1981:92) ifrågasatte Fängelsestraffkommittén om det, när det gäller beslut om villkorlig frigivning, finns skäl att behandla korttidsfångar på annat sätt än intagna med längre strafftider. Vidare påpekades att ett system med minimitid medför tröskeleffekter som kan uppfattas som orättvisa. Trots detta ansåg Fängelsestraffkommittén att minimiregeln bör finnas kvar. Som skäl härför anförde kommittén att man inte kan bortse från att ett avskaffande av minimitiden skulle leda till administrativa svårigheter, inte minst med hänsyn till att allmänna straffminimum är fjorton dagar. Det kan också ifrågasättas om det finns något behov av att avkorta så korta straff som på en eller annan månad. Vidare hänvisade Fängelsestraffkommittén till intresset av nordisk rättsenhet, varvid påpekades att det inte i något nordiskt land var aktuellt att avskaffa minimitiden.

Vad gäller längden av minimitiden hänvisade Fängelsestraffkommittén till att strävandena inom Norden då gick mot en kortare minimitid men att Nordiska straffrättskommittén uttalat att det är tveksamt om den bör vara kortare än två månader.

Kommittén pekade på att en sänkning av minimitiden till två månader skulle innebära en ganska avsevärd förkortning av frihetsstraffets längd för de ungefär 1 000 personer som varje år påbörjade avtjänandet av tre månaders fängelse och även för de omkring 500 personer som årligen påbörjade avtjänandet av fyra månaders fängelse. Med beaktande även av att en sådan reform knappast skulle innebära några administrativa svårigheter, ansåg Fängelsestraffkommittén att övervägande skäl talade för att minimitiden borde sänkas till två månader.

Fängelsestraffkommittén ansåg det mindre lämpligt att också de som enligt 28 kap. 3 § BrB dömts till fängelse i tre månader i kombination med skyddstillsyn skulle omfattas av reglerna om villkorlig frigivning. Med hänvisning till att fängelsestraffet i dessa fall fyller en särskild funktion som en bestämd markering av hänsyn till allmän laglydnad och att det på grund av fängelsestraffets koppling till skyddstillsynen inte blev någon straffmätning efter vanliga grunder, föreslog Fängelsestraffkommittén att dessa straff helt skulle undantas från reglerna om villkorlig frigivning.

Kommittén föreslog vidare att förvandlingsstraff för böter skulle vara helt undantagna från reglerna om villkorlig frigivning. I denna del uttalade Fängelsestraffkommittén som sin principiella uppfattning att förvandligsstraffen skall avtjänas i sin helhet. Enligt kommittén gör sig helt andra synpunkter gällande beträffande förvandlingsstraffen än då det är frågan om ordinära fängelsestraff.

5.6 Ytterligare sänkning av minimitiden den 1 juli 1982

Fängelsestraffkommitténs förslag om en sänkning av minimitiden vid villkorlig frigivning till två månader behandlades med förtur innan remissbehandlingen av betänkandet hade avslutats och genomfördes med verkan från och med den 1 juli 1982. Bakgrunden till den snabba lagstiftningsåtgärden var bl.a. den då rätt akuta beläggningssituationen på anstalterna.

I propositionen 1981/82:153, som låg till grund för lagändringen, uttalade departementschefen att kommittén anfört övertygande skäl till stöd för sitt förslag att sänka minimitiden från tre till två månader. Departementschefen ansåg vidare att förslaget stod i god överensstämmelse med den allmänt accepterade målsättning för kriminalpolitiken, som innebar att man av hänsyn till frihetsstraffens skadeverkningar för de dömda i all möjlig utsträckning bör sträva efter att inte bara minska antalet frihetsberövanden utan också att avkorta längden på dem som ändå måste göras. Någon risk för att kommitténs förslag kunde vara ägnat att försvaga den allmänpreventiva funktionen hos de korta fängelsestraff som det här gäller kunde enligt uttalanden i propositionen inte heller föreligga.

Departementschefen anslöt sig också till Fängelsestraffkommitténs mening att villkorlig frigivning inte bör kunna ske från fängelsestraff som ådömts i kombination med skyddstillsyn.

Vad angår villkorlig frigivning från förvandlingsstraff för böter ansåg departementschefen att ett definitivt ställningstagande angående frågan om förvandlingsstraffet borde anstå till dess lagstiftningsarbetet beträffande utformningen av förvandlingsstraffet och den villkorliga frigivningen fortskridit ytterligare. Såvitt gällde tiden fram till dess anslöt sig departementschefen preliminärt till kommitténs förslag så till

vida att han ansåg att villkorlig frigivning inte bör komma i fråga när ett förvandlingsstraff verkställs isolerat.

Vidare borde enligt propositionen gälla att när ett fängelsestraff som ådömts i kombination med skyddstillsyn eller ett förvandlingsstraff för böter skall verkställas samtidigt som ett vanligt fängelsestraff, frigivning aldrig får ske förrän minst den tid som svarar mot kombinationsstraffet eller förvandlingsstraffet har verkställts.

5.7 Fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande

I sitt huvudbetänkande (SOU 1986:13-15) Påföljd för brott upprepade Fängelsestraffkommittén som skäl mot ett system med minimitid att det kan ifrågasättas om det finns skäl att behandla korttidsfångar på annat sätt än intagna med längre straff och att ett sådant system medför tröskeleffekter som kan uppfattas som orättvisa.

I huvudbetänkandet föreslog Fängelsestraffkommittén en återfallsreglering som innebar att det förhållandet att den tilltalade tidigare begått brott skulle, när fängelse döms ut, regleras enbart genom förverkande av villkorlig frihet. Straffmätningen för det nya brottet skulle alltså inte få påverkas. För att denna återfallsreglering skulle kunna tillämpas konsekvent var det enligt kommittén nödvändigt att det fanns möjlighet till förverkande oavsett längden på det tidigare fängelsestraffet. Detta innebar att minimitiden för villkorlig frigivning i kommitténs modell måste avskaffas.

Ett av de skäl som föranlett Fängelsestraffkommitténs tidigare uppfattning att minimitiden ändå skulle vara kvar var att det skulle innebära administrativa svårigheter att verkställa mycket korta fängelsestraff. Eftersom kommittén i slutbetänkandet föreslog att minimitiden för fängelse skulle höjas från fjorton dagar till en månad ansåg kommittén inte längre att verkställighetssvårigheter kunde åberopas som skäl för att behålla minimitiden för villkorlig frigivning. När det gäller de övriga av Fängelsestraffkommittén tidigare anförda argumenten mot att slopa minimitiden ansåg kommittén visserligen att det inte är mest angeläget att korta av fängelsestraffen för de korttidsdömda och att intresset av nordisk rättsenhet är betydande. Dessa argument vägde emellertid enligt kommitténs uppfattning inte tillräckligt tungt i jämförelse med de fördelar som ett slopande av minimitiden skulle innebära.

Mot bakgrund av det nu anförda stannade Fängelsestraffkommittén för att föreslå att minimitiden för erhållande av villkorlig frigivning helt skulle slopas. Kommittén vidhöll härvid sin tidigare uppfattning att fängelsestraff i kombination med skyddstillsyn samt förvandlingsstraff för böter alltid i sin helhet bör avtjänas och detta oavsett om det sker isolerat eller samtidigt med andra fängelsestraff. Av i huvudsak samma skäl som föranlett förslaget att undanta dessa typer av fängelsestraff, ansåg kommittén att villkorlig frigivning inte heller borde få ske från villkorlig frihet som förklarats förverkad på grund av misskötsamhet.

5.8 Behandlingen av Fängelsestraffkommitténs förslag i huvudbetänkandet

Remissutfallet på Fängelsestraffkommitténs förslag i denna del var i huvudsak positivt. En stor del av remissinstanserna biträdde eller lämnade förslaget om den slopade minimitiden utan erinran.

Förslaget i den lagrådsremiss regeringen beslutade sommaren 1991 överensstämde i den nu aktuella delen i allt väsentligt med Fängelsestraffkommitténs förslag. Justitieministern anförde att hon för sin del inte såg några avgörande invändningar mot att minimitiden slopas. Enligt hennes mening saknas först och främst principiella skäl som talar för en minimitid för villkorlig frigivning. Vad kommittén anfört om befarade administrativa svårigheter med mycket korta anstaltstider såg hon inte heller som något avgörande skäl mot ett sådant förslag. Hon ansåg inte heller att det fanns skäl att höja allmänna fängelseminimum till en månad som kommittén hade föreslagit. Av rent matematiska skäl föreslog hon dock en höjning av fängelseminimum från fjorton till femton dagar. Som ytterligare skäl för att avskaffa minimitiden anförde hon att en sådan åtgärd leder till ett större mått av likabehandling genom att de nuvarande tröskeleffekterna försvinner och att det är en fördel om alla, som avtjänat ett fängelsestraff av sådan typ att villkorlig frigivning kan ske, har ett reststraff och en prövotid under vilken detta reststraff kan förverkas.

Även Fängelsetraffkommitténs förslag att från reglerna om villkorlig frigivning helt undanta förvandlingsstraff för böter och verkställighet som grundar sig på förverkande av villkorlig frihet på grund av misskötsamhet, godtogs i lagrådsremissen. Däremot delade justitieministern inte kommitténs uppfattning att även fängelsestraff som ådömts i kombination med skyddstillsyn alltid borde avtjänas i sin helhet. I stället menade hon att det finns goda skäl för att även här frige villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats. De av kommittén anförda argumenten mot en sådan ordning ansåg ministern inte väga särskilt tungt.

5.9 Avskaffandet av halvtidsfrigivningen

I propositionen 1992/93:4 föreslogs att alla som har dömts till ett tidsbestämt fängelsestraff på minst en månad skulle kunna friges villkorligt. Villkorlig frigivning skulle dock aldrig kunna ske från förvandlingsstraff för böter eller från fängelse som ådömts i samband med dom på skyddstillsyn. Något undantag för förverkande av villkorlig frihet på grund av misskötsamhet gjordes dock inte i propositionen.

Sänkningen av minimitiden för villkorlig frigivning motiverades främst med att det bör vara så att skillnader i strafftid - som hänger samman med hur allvarligt domstolen bedömt brottsligheten - så långt det är rimligt också återspeglas när det gäller den faktiska anstaltstiden.

Villkorlig frigivning borde därför enligt propositionen kunna komma i fråga även för korta straff.

I propositionen konstaterades att en sänkning av minimitiden skulle innebära en viss avkortning av anstaltstiden för korttidsdömda. Departementschefen erinrade dock om att ett beslut om villkorlig frigivning innebär att en prövotid kommer att löpa och att den återstående strafftiden kommer att kunna förverkas om någon korttidsdömd åtalas för nya brott. I dessa hänseenden blev det enligt departementschefen en skärpning i förhållande till vad som gällde tidigare.

Något mera principiellt resonemang angående frågan om minimitidens berättigande fördes inte i propositionen. Beträffande villkorlig frigivning vid kortare strafftider än en månad uttalade departementschefen följande (prop. s. 25).

> Vid strafftider under en månad uppstår dock påtagliga problem att hantera frågan om villkorlig frigivning. Strafftider som är kortare än en månad förekommer relativt sällan. Straffet bestäms i dessa fall i allmänhet till minimistraffet som är fjorton dagar. Några oacceptabla tröskeleffekter i förhållande till enmånadsstraff uppkommer inte i dessa fall även om villkorlig frigivning inte kommer i fråga. Villkorlig frigivning bör därför inte komma i fråga vid strafftider som är kortare än en månad.

Förslaget i propositionen godtogs av Justitieutskottet. Vid omröstning i kammaren beslutade emellertid riksdagen att återförvisa ärendet till Justitieutskottet för ytterligare beredning. Vid denna beredning uttalade utskottet (1992/93:JuU19, s. 11) följande, efter att först ha citerat vad Justitieministern motiverat den föreslagna sänkningen av minimitiden med.

> Utskottet har för sin del, som framgår av utskottets tidigare ställningstagande i denna fråga (se 1992/93:JuU11 s. 11), förståelse för här redovisade tankegångar i propositionen. Som utskottet nu ser det måste dock även vissa andra överväganden göras. Utskottet tänker bl.a. på effekten av att villkorlig frigivning skulle komma att medges från de korta fängelsestraff som av främst allmänpreventiva skäl döms ut för t.ex. grovt rattfylleri och misshandel. Likaså måste hänsyn tas till effekterna på den allmänna brottsnivån av att ett stort antal dömda, i många fall med betydande återfallsrisk, blir frigivna tidigare än som för närvarande är fallet. Utskottet utgår från att Straffsystemkommittén, som har i uppdrag att ta ställning till om den dömde bör avtjäna en viss minsta tid innan villkorlig frigivning får ske, i det sammanhanget kommer att behandla här aktualiserade frågor.
>
> Utskottet anser för sin del att Straffsystemkommitténs överväganden i denna del bör avvaktas innan ställning tas till om tvåmånadersregeln bör avskaffas eller ej. I avvaktan på kommitténs överväganden bör

någon förändring av tvåmånadersregeln inte göras. Utskottet anser således att den nuvarande regeln att villkorlig frigivning inte kan komma i fråga förrän minst två månader av straffet har avtjänats tills vidare bör behållas.

Följden av riksdagsbehandlingen blev alltså, som framgår av vår redovisning av gällande rätt i avsnitt 14.2 i betänkandet, att minimitiden om två månader för villkorlig frigivning behölls.

6 Särskilda regler för vissa kategorier intagna?

6.1 Påföljdsutredningens förslag

Frågan om en privilegiering av ungdomar i frigivningshänseende diskuterades av Påföljdsutredningen i dess betänkande Påföljdsfrågor (SOU 1991:45). Saken togs upp redan i utredningens direktiv (Dir. 1990:11). Där uttalades att det, även med ett system som bygger på principen om obligatorisk villkorlig frigivning, kan finnas anledning att överväga om man bör öppna möjligheter till en mer gynnsam behandling av vissa kategorier intagna. I direktiven pekas på att detta i några rättssystem gäller exempelvis unga lagöverträdare och förstagångsdömda.

Vad som syftades på i direktiven var bl.a. de regler som gäller i Finland. Dessa innebär att villkorlig frigivning sker enligt fakultativa regler. Huvudregeln är att villkorlig frigivning sker när två tredjedelar av straffet avtjänats, dock minst 14 dagar. Frigivning vid halva strafftiden är möjlig, om "synnerliga skäl" föreligger.

I praktiken sker villkorlig frigivning i Finland så att "första resans fångar" friges när de avtjänat halva straffet och övriga intagna vid tvåtredjedelstid. Undantag från detta är sällsynta. Senareläggning av den villkorliga frigivningen sker endast på ett fåtal i praxis vedertagna grunder. Som exempel kan nämnas upprepade grova disciplinära förseelser. Om senareläggning sker rör det sig i regel bara om några veckor.

Även beträffande ungdomar sker det i Finland en särbehandling. Med ungdom avses i detta sammanhang personer som när de begick brottet fyllt femton men inte tjugoett år. De finska reglerna innebär här i huvudsak att villkorlig frigivning skall ske redan när *en* tredjedel av straffet har avtjänats.

Något förslag om privilegiering av förstagångsdömda inom ramen för den villkorliga frigivningen lade Påföljdsutredningen inte fram. Skälet härför var att en sådan privilegiering enligt Påföljdsutredningen inte skulle kunna gälla över hela linjen, eftersom det från kriminalpolitiska utgångspunkter inte är möjligt att på detta sätt särbehandla personer som dömts för t.ex. grova narkotikabrott eller för allvarlig ekonomisk kriminalitet. Och det torde enligt utredningen inte sällan förekomma att

personer som första gången avtjänar fängelsestraff dömts för just någon av dessa brottstyper. Påföljdsutredningen fortsatte (s. 138):

> Kan en privilegiering av förstagångare inte gälla generellt måste en prövning göras av i vilka fall den skall gälla. Att skapa regler för en sådan prövning är förenat med inte obetydliga svårigheter, särskilt i de fall det är frågan om flerfaldig brottslighet där inte alla brotten är sådana att särbehandling skall ske.
>
> En av utgångspunkterna för vårt arbete är att systemet för villkorlig frigivning skall bygga på obligatoriska regler. Mot den bakgrunden anser vi oss inte kunna föreslå en privilegiering av förstagångare som måste bygga på en prövning i det enskilda fallet.

Däremot menade utredningen att - i det system med obligatorisk frigivningspermission som den föreslog - förmånligare regler borde gälla för ungdomar. Dessa innebar en längre frigivningspermission för dem som inte fyllt tjugotre år när straffet började avtjänas.

Av remissinstanserna var det endast Kriminalvårdsstyrelsen och Kriminalvårdsnämnden som hade en i förhållande till Påföljdsutredningen motsatt uppfattning och förordade särbehandling av både förstagångsdömda och ungdomar.

6.2 Utvisningsutredningens förslag

Utvisningsutredningen har i sitt betänkande Utvisning på grund av brott (SOU 1993:54) tagit upp frågan om tidigare villkorlig frigivning för sådana intagna som utvisas. Detta hänger samman med att utredningen föreslog att det men en utvisning innebär inte som nu enligt 29 kap. 5 § BrB skall beaktas av domstolen vid straffmätningen för brottet. Enligt utredningen (s. 52) leder ett slopande av bestämmelsen om beaktande av utvisningsmenet till ett behov av fler anstaltsplatser inom kriminalvården. En möjlighet att reducera tiden i anstalt för en utlänning som skall utvisas är då enligt utredningen att han friges villkorligt vid en tidpunkt som infaller något tidigare än vad som gäller för dem som inte skall utvisas.

Utvisningsutredningen hänvisade till de överväganden i saken som redovisats i promemorian (Ds Ju 1987:17) Långtidsdömda inom kriminalvården - Vissa verkställighetsfrågor. I den promemorian anfördes beträffande utländska långtidsdömda bl.a. följande (s. 153 f).

> Ett flertal intagna har i skrivelser till regeringen föreslagit att man i svensk rätt inför en regel av innebörd att utländsk intagen - under hänvisning till att han varit föremål för strängare verkställighet på grund av uteblivna utevistelser och placering på öppen anstalt - skulle kunna bli villkorligt frigiven vid en tidigare tidpunkt än vad eljest skulle bli fallet. Man har därvid hänvisat till bl.a. dansk rätt, som

medger utländsk intagen, som skall förvisas, villkorlig frigivning då sju tolftedelar av straffet verkställts.

Efter konstaterandet av att det vid den aktuella tidpunkten inom regeringskansliet pågick beredning av Fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande Påföljd för brott, vari föreslogs bl.a. ändrade regler för villkorlig frigivning, och uttalandet att frågan om särbehandling såvitt avser villkorlig frigivning för utländsk intagen, som inte beviljas permission och placering på öppen anstalt i likhet med vad som är fallet för svenska intagna, borde övervägas i samband härmed fortsatte promemorietexten:

> Oavsett detta ställer sig utredningen tveksam till tankegången att införa en särregel om villkorlig frigivning av utländska intagna. Enligt 40 § fjärde stycket utlänningslagen (1980:376) skall domstolen vid bestämmandet av påföljd beakta det men den dömde åsamkas genom beslutet om utvisning. Det finns anledning anta att domstolarna med tillämpning av nämnda lagregler bestämt straffet lägre än vad eljest skulle ha skett. Såvitt utredningen kunnat utröna saknas en motsvarande regel till 40 § utlänningslagen i något annat utländskt rättssystem. En ändring av det svenska regelsystemet skulle enligt utredningens uppfattning kunna skapa förhållanden som av svenska intagna skulle uppfattas som orättvisa. Under inga förhållanden bör en regel om villkorlig frigivning vid en tidigare tidpunkt än som följer av gällande rätt, baserad enbart på ett utvisningsbeslut komma ifråga. Utredningens kartläggning utvisar nämligen att vissa enstaka intagna, som ådömts utvisning, behandlas lika välvilligt i permissionshänseende som motsvarande svenska intagna. Betydande tolkningssvårigheter kan dessutom förutses om det danska regelsystemet skulle införas i Sverige. Frågan om vid vilken tidpunkt villkorlig frigivning skall beviljas måste som ovan antytts i det enskilda fallet avgöras efter en skälighetsbedömning. Vid en sådan skulle då bl.a. beaktas huruvida den utländske intagne har fått en strängare anstaltsbehandling än en motsvarande svensk intagen skulle ha fått, liksom i vilken utsträckning så varit fallet. Om den utländske intagne har varit placerad på specialavdelning eller hänförts till den kategori intagna som avses i 7 § tredje stycket KvaL endast under en del av verkställighetstiden uppkommer likaledes besvärliga avvägningsproblem. Sammanfattningsvis anser utredningen att någon särregel om villkorlig frigivning för utländska medborgare inte bör införas.

Enligt Utvisningsutredningen, som i sitt betänkande upplyste om att Statens Invandrarverk vid remissbehandlingen av departementspromemorian om behandlingen av de långtidsdömda var positiv till tanken att införa en särregel för de utvisade, är en fråga hur mycket tidigare frigivningen bör ske av den som skall utvisas. Efter jämförelser med det

danska systemet kom utredningen fram till att en rabatt för den som utvisas på tre dagar per utdömd fängelsemånad är lämplig. Något direkt förslag härom lade utredningen emellertid inte fram.

Utvisningsutredningens tankar om privilegiering av utvisade kommenterades inte i den proposition (prop. 1993/94:159) i vilken utredningens övriga förslag behandlades.

7 Prövotiden efter villkorlig frigivning

7.1 BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp

Den ordning som gällde före den 1 juli 1983 innebar att det i beslut om villkorlig frigivning skulle bestämmas en prövotid på lägst ett och högst tre år eller, i speciella fall, högst fem år. Enligt BRÅ-arbetsgruppen hade denna reglering två uppenbara nackdelar. Dels tillgodosåg den inte kraven på proportionalitet, dels ledde den till alltför långa prövotider. Arbetsgruppen menade att detta skulle accentueras ännu mer om villkorlig frigivning skulle tillämpas även vid korta fängelsestraff.

Arbetsgruppen ansåg att önskemålet om proportionalitet talar för att prövotiden skall bestämmas i direkt relation till den återstående strafftiden. En sådan ordning skulle enligt gruppen också ha administrativa fördelar i förhållande till dåvarande system med individuell bedömning. Arbetsgruppen ansåg av flera skäl att tyngdpunkten hos fängelsestraffet måste ligga i anstaltsvistelsen, vilket talar för att prövotiden bör göras så kort som möjligt. Det alternativ som ligger närmast till hands, och som enligt arbetsgruppen knappast kan underskridas utan att man uppnår parodiska effekter, är att låta prövotiden vara lika lång som den återstående strafftiden.

Efter att ha framhållit att man i Finland nyligen hade ändrat reglerna på detta sätt, och att vid de nordiska överläggningarna i frågan från alla håll uttryckts sympati för en sådan lösning, föreslog arbetsgruppen att prövotiden vid villkorlig frigivning skulle vara lika med återstående strafftid. En övre gräns kunde enligt gruppen dock lämpligen sättas vid två eller tre år.

7.2 Remissutfallet på arbetsgruppens rapport

De remissinstanser som uttalade sig angående prövotidens längd ställde sig positiva till förslaget att prövotiden skulle överensstämma med den återstående strafftiden. Kriminalvårdsnämnden ansåg emellertid att prövotiden lägst skulle sättas till ett år medan en övervakningsnämnd menade att den lägsta tiden skönsmässigt kunde bestämmas till sex månader. Göteborgs tingsrätt ställde sig tveksam till arbetsgruppens förslag med en övre gräns om två eller tre år för prövotidens längd. Dels skulle den praktiska betydelsen av en sådan regel bli liten, dels

talar önskemålet om enkelhet i påföljdssystemet mot en särskild maximering av prövotiden, ansåg tingsrätten.

7.3 Fängelsestraffkommitténs första betänkande om villkorlig frigivning

Även Fängelsestraffkommittén riktade i sitt delbetänkande Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmannamedverkan inom kriminalvården (SOU 1981:92) kritik mot det dåvarande systemet för fastställande av prövotidens längd. Kommittén ansåg att önskemålet om proportionalitet talar för att prövotiden bör bestämmas i relation till den återstående strafftiden. Vidare menade kommittén att de långa prövotider som kunde bli följden av de dåvarande reglerna hade, som också Nordiska straffrättskommittén påpekat, den olägenheten att det kan upplevas som oskäligt om reststraffet skall verkställas på grund av nya brott som begåtts efter en längre brottsfri period, särskilt om en tidsperiod som är längre än reststraffet förflutit vid återfallet. Fängelsestraffkommittén ansåg därför att prövotiden borde vara lika lång som den vid frigivningen återstående strafftiden. För att förhindra alltför långa prövotider ansåg kommittén att en övre gräns borde sättas vid lämpligen två år. Längre prövotider än två år ansåg kommittén inte erforderliga och knappast heller lämpliga. Har kriminalvård i frihet pågått under så lång tid finns det enligt kommitténs uppfattning inte skäl att låta den fortgå ytterligare vare sig den lyckats eller misslyckats. Har den frigivne under en tvåårsperiod inte begått nya brott finns det inte heller anledning att längre ha något straffhot hängande över honom, ansåg kommittén.

Fängelsestraffkommittén menade vidare att även en nedre gräns för prövotiden borde fastställas. Förslaget skall ses mot bakgrund av att kommittén också föreslog att systemet med övervakning av villkorligt frigivna skulle behållas. För att övervakning skall kunna komma i gång och ha möjlighet att ge effekt ansåg Fängelsestraffkommittén att den kortaste tid som borde förekomma var sex månader. Detta föranledde kommittén att föreslå att den nedre gränsen för prövotidens längd skulle sättas till sex månader.

7.4 Införandet av obligatorisk halvtidsfrigivning år 1983

Under remissbehandlingen av Fängelsestraffkommitténs förslag framfördes erinringar mot det av kommittén förordade sättet att bestämma prövotiden. Särskilt förslaget att prövotiden skulle kunna bestämmas till så kort tid som sex månader mötte invändningar. De skäl som åberopades för en längre minimiprövotid var genomgående att den längre tiden behövs för meningsfulla behandlingsinsatser.

I propositionen 1982/83:85 uttalade departementschefen att det är nödvändigt att lagstiftningen, för det fall det föreligger behov av övervakning efter villkorlig frigivning, ger utrymme för både en omsorgsfull

behandlingsplanering och meningsfulla behandlingsinsatser. Detta förutsätter, fortsatte departementschefen, att arbetet kan ske utan onödig tidspress och även innefatta mer långsiktiga målsättningar. För att säkerställa en meningsfull frivård i de fall övervakning kommer till stånd bör övervakningen normalt pågå i ett år, heter det därför i propositionen. Departementschefen fortsatte (prop. s. 105):

> Om övervakning normalt skall kunna pågå i ett år förutsätter detta att prövotiden också uppgår till minst ett år. En sådan prövotid 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 prövotiden för samtliga som döms till mindre än två års fängelse fastställs till ett år. På detta sätt får man en enkel och lätt tillämpbar bestämmelse.

Beträffande dem som dömts till fängelse i två år eller mer ansåg departementschefen att en prövotid om ett år ofta kan 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 förklaras förverkad. Om prövotiden generellt blir ett år även för dem, skulle detta innebära att den tid som kan förverkas ofta väsentligt skulle överstiga prövotiden. En sådan ordning kunde enligt departementschefens uppfattning inte accepteras. Enligt hans mening kunde det också antas att behovet av att förlänga övervakningstiden på grund av misskötsamhet oftare gör sig gällande i fråga om långtidsdömda. För att detta behov skall tillgodoses borde prövotiden, ansåg departementschefen, kunna fastställas till mer än ett år i dessa fall. Han anförde vidare:

> Fängelsestraffkommittén har i fråga om prövotidens 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 prövotiden aldrig skulle få överstiga två år. Med en sådan ordning får principen att prövotid 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 prövotid än den som dömts till lika långt straff men blivit frigiven efter halva tiden.

I propositionen föreslogs att det i princip skulle åligga Kriminalvårdsnämnden att pröva frågan om villkorlig frigivning om strafftiden uppgick till två år eller mer. I stället för att ha en automatiskt verkande regel

ansåg departementschefen att det då också ställde sig naturligt att nämnden i samband med att den prövar om villkorlig frigivning skall medges även bedömer vilken omfattning prövotiden bör ha. Prövotiden kan då, fortsatte departementschefen, anpassas efter strafftidens längd, den frigivnes personliga förhållanden och övriga omständigheter. Inte heller i dessa fall ansåg departementschefen att prövotiden borde kunna understiga ett år.

I likhet med Fängelsestraffkommittén ansåg departementschefen att en sänkning av de längsta prövotiderna borde genomföras. Med hänsyn till att fråga kan vara om ett mycket svårbehandlat och återfallsbenäget klientel med långa återstående strafftider borde dock, enligt departementschefens uppfattning, prövotiden kunna uppgå till högst tre år. Att prövotiden vid mycket långa straff då kommer att bli kortare än den strafftid som återstår efter villkorlig frigivning ansåg han inte innebära någon avgörande olägenhet.

7.5 Fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande

I sitt huvudbetänkande Påföljd för brott (SOU 1986:13-15) föreslog Fängelsestraffkommittén att tidigare brottslighet inte skulle få påverka straffmätningen för det nya brottet i de fall fängelse döms ut. Återfallet skulle i stället, enligt Fängelsestraffkommitténs uppfattning, regleras endast genom förverkande av villkorlig frihet. För att institutet effektivt skulle fylla sin funktion föreslog Fängelsestraffkommittén att den tid under vilken förverkande kan ske skulle vidgas. Enligt kommitténs förslag skulle förverkande av villkorlig frihet få beslutas i mål där den frigivne häktats eller erhållit del av åtal, räknat från dagen för den villkorliga frigivningen, inom två år om återstående strafftid inte översteg ett år och i annat fall inom tre år. Termen prövotid borde enligt kommitténs uppfattning reserveras för denna tid.

Fängelsestraffkommittén ansåg vidare att det beträffande den tid under vilken övervakning kan äga rum inte fanns anledning till någon differentiering. Enligt kommitténs uppfattning borde denna alltså vara samma för alla villkorligt frigivna. Vid övervägande av hur lång den borde vara stannade Fängelsestraffkommittén för att den ettåriga övervakning som gällde enligt den dåvarande huvudregeln är lämplig. För att något missförstånd inte skulle uppstå ansåg kommittén att den tid, under vilken övervakning skulle kunna äga rum och över huvud taget frivården kunna bedriva sitt arbete, skulle benämnas frivårdstid. Kommittén föreslog således att ett års frivårdstid skulle gälla för alla som friges villkorligt från ett fängelsestraff på mer än två månader.

7.6 Behandlingen av Fängelsestraffkommitténs förslag i huvudbetänkandet

Fängelsestraffkommitténs förslag om prövotid och frivårdstid skall ses mot bakgrund av kommitténs i det föregående redovisade uppfattning att det vid straffmätningen, om påföljden bestäms till fängelse, inte skulle vara tillåtet att beakta tidigare brottslighet. Denna uppfattning utsattes för kritik vid remissbehandlingen. Förslaget genomfördes inte heller i samband med att de nya reglerna om påföljdsval och straffmätning infördes.

Kommitténs förslag om prövotid kommenterades endast av ett fåtal remissinstanser. Både åsikten att prövotiden i vissa fall borde göras längre och uppfattningen att den föreslagna prövotiden på två år blir för lång när det gäller dem som dömts till kortare fängelsestraff, framfördes.

I den år 1991 framlagda lagrådsremissen om villkorlig frigivning erinrade dåvarande justitieministern inledningsvis om att en av de ursprungliga tankarna bakom den villkorliga frigivningen är att den intagne, under förutsättning att han inte begår nya brott, skall slippa avtjäna en del av straffet och alltså släppas fri tidigare än vad domen innebär. Man kan säga att brottsfriheten är det grundläggande villkoret i samband med villkorlig frigivning. Det kan då, anförde justitieministern, inte vara rimligt att den frigivne i många fall skall kunna begå brott under prövotiden eller under den tid som motsvarar det resterande straffet utan att förverkande kan ske. Hon fortsatte:

> För min del ser jag det som angeläget att det ges förutsättningar att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad i princip **i alla situationer** då någon som frigivits villkorligt begått brott under prövotiden. Men jag är också av den uppfattningen att prövotiden bör göras mer differentierad än f.n. genom att dess längd i större utsträckning relateras till den återstående strafftiden. En kortaste tid bör dock gälla. Enligt min mening bör denna sättas till ett år. Detta innebär att även en person som friges villkorligt från ett fängelsestraff på femton dagar, och alltså har en återstående strafftid på fem dagar, kommer att få en prövotid på ett år. Även om prövotiden i ett sådant fall är avsevärt längre än den återstående strafftiden, anser jag för min del att det är rimligt att det finns möjlighet att förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad på grund av brott som begås då.

Justitieministern tog också upp frågan, om det bör gälla någon längsta tid för prövotiden. Enligt hennes uppfattning borde en sådan tid finnas. Som skäl härför anförde hon att det finns en gräns för hur länge ett hot om förverkandeförklaring bör hänga över den dömde. Denna borde dock

enligt ministern sättas så, att prövotiden endast i rena undantagsfall blir kortare än reststraffet. Hon stannade för fyra år.

Den förra justitieministern ansåg att principen borde vara att förverkande alltid - dvs. oberoende av hur lång tid det tagit att upptäcka och utreda brottet - skall kunna ske, om den frigivne begår nya brott under prövotiden. Men även när det gäller möjligheten att förverka ett reststraff på grund av ett brott som begåtts då borde, enligt ministern, en yttersta gräns gälla. Under längre tid än fem år borde enligt hennes uppfattning inte frågan om förverkande hållas öppen. Hon ansåg därför att det, för att förverkande skall kunna ske, borde krävas att häktning eller åtal har skett innan denna femårstid gått ut.

7.7 Avskaffandet av halvtidsfrigivningen

Frågan om prövotid vid villkorlig frigivning behandlas inte i propositionen 1992/93:4. I propositionen påpekas emellertid att mer påtagliga förändringar av möjliga tidpunkter och villkor för villkorlig frigivning i sin tur förutsätter att bl.a. frågor om prövotider tas upp till en mer förutsättningslös prövning.

8 Övervakning efter villkorlig frigivning

8.1 BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp

BRÅ-arbetsgruppen ansåg att det från principiella utgångspunkter framstår som tveksamt om de villkorligt frigivna skall underkastas särskilda krav och övervakning under prövotiden. Följande resonemang ledde fram till gruppens ställningstagande (s. 253 f).

> För närvarande ställs samma krav på den villkorligt frigivne som på den som dömts till skyddstillsyn. Även om detta kan vara motiverat av vissa praktiska skäl, är det ingalunda självklart att så skall vara fallet. För de skyddstillsynsdömda är övervakningen och kraven den enda straffrättsliga konsekvensen av brottet och utgör därmed det verkliga innehållet i en självständig påföljd. Skyddstillsyn kan ofta vara alternativ till ett förhållandevis långt frihetsstraff. För dem som dömts till fängelse ligger däremot tyngdpunkten i straffet självklart i frihetsberövandet. Anspråket på repression bör vara tillgodosett i och med anstaltsvistelsen. Det kan allvarligt ifrågasättas om det finns anledning att utsätta den frigivne för ytterligare obehag. Särskilda krav på villkorligt frigivna får lätt karaktären av dubbelbestraffning. Det är tveksamt om det är berättigat att ha andra anspråk på de villkorligt frigivna än på medborgarna i allmänhet och om de över huvud taget skall ställas under övervakning.

Men även om man inte vill ställa särskilda krav på de villkorligt frigivna eller utsätta dem för extra obehag skulle kontroll eller övervakning, enligt arbetsgruppen, kunna vara motiverad för att underlätta för den dömde i samband med frigivningen. Arbetsgruppen avvisade visserligen individualpreventiva motiv som grundval för påföljdssystemet men betonade samtidigt att det är viktigt att straffen inte utformas så att sociala stöd- och hjälpåtgärder försvåras. Eftersom tiden närmast efter frigivningen är särskilt känslig från återfallssynpunkt, menade gruppen att detta var ett tänkbart skäl för att anordna övervakning. Denna ordning skulle dock, fortsatte arbetsgruppen sitt resonemang, innebära att ett system som konstruerats för att markera samhällets avståndstagande från brott för de villkorligt frigivnas del skulle begagnas i deras eget intresse. Detta ansåg arbetsgruppen vara svårt att godta från principiella utgångspunkter. Enligt gruppen var också stödet för antagandet att övervakningen skulle göra någon nytta mycket svagt. Däremot ansåg arbetsgruppen det synnerligen angeläget att massiva insatser görs för att ge de villkorligt frigivna attraktiva erbjudanden.

Arbetsgruppen fortsatte med att konstatera att det enligt gruppens mening egentligen bara finns ett hållbart argument för att ställa särskilda krav på de villkorligt frigivna och att anordna övervakning av dem. Detta skäl var enligt arbetsgruppen att eftersom den villkorliga frigivningen innebär att man förkortar den strafftid som domstolen har bestämt kan det finnas anledning att den del som inte verkställts i fängelse skall ha något tvångsmoment kvar. Detta gällde enligt arbetsgruppen särskilt om villkorlig frigivning regelmässigt skulle ske efter halva tiden. Det skulle då kunna göras gällande att samhället i alltför hög grad efterskänker sitt straffanspråk, om den villkorligt frigivne inte underkastas andra krav än medborgarna i övrigt. Om detta ansågs vara ett tillräckligt skäl för att motivera övervakning av de villkorligt frigivna, menade arbetsgruppen att reglerna om krav och övervakning borde anslutas till vad som skall gälla inom frivården i övrigt.

8.2 Remissutfallet på arbetsgruppens rapport

De remissinstanser som uttalade sig i frågan om övervakning av de villkorligt frigivna ansåg samtliga att övervakningsmöjligheten borde finnas kvar.

8.3 Fängelsestraffkommitténs första betänkande om villkorlig frigivning

Beträffande den övergripande frågan, om det är lämpligt att ställa särskilda krav på de villkorligt frigivna, ansåg Fängelsestraffkommittén att övervägande skäl talar för att man även i fortsättningen bör göra detta. Kommittén menade att man inte bör avhända sig möjligheten att

genom kontroll och hjälp försöka ge prövotiden ett reellt innehåll och därmed ytterst minska risken för att den frigivne begår nya brott.

Enligt Fängelsestraffkommittén talar även ett annat förhållande för att krav ställs på de villkorligt frigivna. Vid villkorlig frigivning efterskänks en del av straffet. Om den del av straffet som återstår vid den villkorliga frigivningen blir en ren rabatt menade kommittén att det finns risk för att domstolarna skärper sin straffmätning. Denna risk skulle enligt Fängelsestraffkommitténs uppfattning minska om man behåller dagens system där kriminalvården i frihet för villkorligt frigivna kan sägas utgöra en fortsättning på anstaltstiden.

Fängelsestraffkommittén stannade således för att föreslå ett system med skötsamhetskrav på den frigivne. Detta förutsatte enligt kommittén möjlighet till övervakning. Fängelsestraffkommittén ville inte heller bortse från att övervakningen genom hjälp, stöd och kontroll kan ha viss betydelse för att underlätta övergången till ett liv utanför anstalten.

Fängelsestraffkommittén ansåg emellertid att den dåvarande huvudregeln om att övervakning alltid skulle äga rum skulle ersättas med en regel som innebar att endast i de fall det finns anledning anta att det föreligger ett behov av övervakning skall sådan beslutas. Beträffande frågan när ett sådant behov kan antas föreligga uttalade kommittén följande (betänkandet s. 114).

> Det skall dock betonas att behov av övervakning torde finnas för ett stort antal av dem som friges. Sänkningen av minimitiden medför emellertid att ett inte obetydligt antal dömda med korta straff underkastas reglerna om villkorlig frigivning. Särskilt i denna grupp men även bland dem som dömts till något längre straff torde finnas åtskilliga dömda för vilka övervakning kan underlåtas. Vid bedömningen av om övervakning är erforderlig eller inte, skall inte endast övervakningens hjälp- och stödfunktion utan även dess kontrollfunktion beaktas. Uppgår den tid av fängelsestraffet som har avtjänats i anstalt till sex månader eller mer bör övervakning mer regelmässigt anordnas.

8.4 Införandet av obligatorisk halvtidsfrigivning år 1983

I propositionen 1982/83:85 anslöt sig departementschefen, i likhet med flertalet remissinstanser, till Fängelsestraffkommitténs förslag att en förutsättning för övervakning skall vara att sådan bedöms som påkallad. Enligt departementschefens uppfattning förekommer det otvivelaktigt ett rätt betydande antal fall där en övervakning knappast kan förväntas fylla någon sådan funktion som gör den tillräckligt motiverad. Detta ansåg han särskilt gälla korttidsdömda. Många gånger har i dessa fall frihetsberövande ansetts påkallat med hänsyn till brottslighetens art utan att någon påtaglig återfallsrisk kan antas föreligga. Departementschefen

fortsatte med att uttala att i vissa fall kan också en eventuell återfallsrisk förväntas vara oberoende av om övervakning förekommer.

När det gällde vilka omständigheter som bör beaktas när ställning tas till om den frigivne skall ställas under övervakning menade departementschefen att frågan, om ett övervakarbehov föreligger, skall bedömas utifrån såväl övervakningens hjälp- och stödfunktion som dess kontrollfunktion. Han fortsatte (prop. s. 126):

> 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.

Departementschefen menade också att det i allmänhet är naturligt att längden av fängelsestraffet beaktas när man överväger om den dömde skall ställas under övervakning eller inte. Enligt hans uppfattning finns i regel anledning att underlåta ett förordnande om övervakning vid villkorlig frigivning från fängelse i sex månader eller kortare tid.

Departementschefens uttalande om betydelsen av strafftidens längd modererades något under riksdagsbehandlingen. Justitieutskottet uttalade i sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1982/83:26 s. 39) att det är tveksamt om längden av fängelsestraffet står i sådan proportion till behovet av övervakning som departementschefen tycktes mena. Utskottet fortsatte med att påpeka att det, även om det såsom departementschefen anfört i regel saknas anledning att förordna om övervakning beträffande korttidsdömda, är väsentligt att det sker en noggrann prövning i varje särskilt fall också här.

Efter förslag i propositionen infördes den alltjämt gällande regeln att övervakningen automatiskt upphör efter ett år.

8.5 Fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande

Fängelsestraffkommittén återkom i sitt huvudbetänkande Påföljd för brott (SOU 1986:13-15) inte till den principiella frågan, om de villkorligt frigivna borde bli föremål för särskilda krav och övervakning under prövotiden. Däremot tog kommittén upp spörsmålet, om de med de allra kortaste strafftiderna skulle kunna ställas under övervakning. Kommitténs förslag gick här ut på att de som frigetts från straff på två månader eller kortare tid aldrig skulle kunna ställas under övervakning. Denna kategori dömda skulle alltså helt falla utanför frivårdens ansvarsområde.

Fängelsestraffkommittén tog även upp en annan fråga, nämligen om övervakningen bör kunna upphöra om den inte längre anses påkallad. Bakgrunden var att Kriminalvårdsstyrelsen i samband med remissbehandlingen av en motion i ämnet påtalat att det inte finns någon uttrycklig regel enligt vilken skyddskonsulenten (numera frivårdsmyndigheten) kan upphäva ett beslut om övervakning. Kriminalvårdsstyrelsen ansåg att det var inkonsekvent att ett beslut om övervakning efter frigivning inte kunde ändras, t.ex. för att undvika dubbel övervakning i det fallet den dömde ställs under övervakning på grund av en ny dom på skyddstillsyn.

Även Fängelsestraffkommittén ansåg att det var naturligt att övervakningen borde kunna upphöra om den inte längre kan anses påkallad. Kommittén påpekade i detta sammanhang att övervakning efter villkorlig frigivning, till skillnad från vad som gäller vid skyddstillsyn, inte utgör det centrala inslaget i straffverkställigheten. I fråga om beslutanderätten ansåg kommittén att denna borde ligga på övervakningsnämnd. Efter förslag i propositionen 1987/88:120 genomfördes den föreslagna lagändringen den 1 januari 1989.

8.6 Påföljdsutredningens förslag

Påföljdsutredningens uppdrag var att, inom ramen för nuvarande påföljdssystem, överväga och lämna förslag till åtgärder i syfte att vidga tillämpningsområdet för icke frihetsberövande påföljder och förbättra formerna för verkställighet av fängelsestraff. I betänkandet Påföljdsfrågor (SOU 1991:45) behandlades emellertid i huvudsak endast den del av uppdraget som avsåg formerna för verkställighet av fängelsestraff.

Påföljdsutredningen inledde sina överväganden beträffande övervakning vid villkorlig frigivning med följande resonemang (s. 145 f).

> Liksom skyddstillsynspåföljden utgör övervakningen efter villkorlig frigivning, som vi ser det, en frihetsinskränkning. Även om den innehåller moment av hjälp och stöd är den, i vart fall sett ur den dömdes synvinkel, en form av straffrättsligt ingripande. Härigenom är den en del av påföljden dvs. något som ersätter den tid som den frigivne slipper avtjäna i anstalt. Men förhåller det sig på detta sätt bör i rättvisans namn samma regler i fråga om övervakning gälla för alla som friges villkorligt. Som framgått ovan är så emellertid inte fallet. Det är endast i de fall som övervakning bedöms som påkallad som den sätts in. I detta ligger en betydande orättvisa. Något tillspetsat innebär den nuvarande ordningen att vissa, som friges villkorligt från fängelsestraff, genom övervakningen får avtjäna ytterligare en påföljd medan andra slipper. Med vår uppfattning att övervakning innebär en frihetsinskränkning blir det alltså omöjligt att behålla ett system där frågan om den villkorligt frigivne skall ställas

under övervakning skall besvaras med utgångspunkt från hans personliga förhållanden.

Påföljdsutredningen ansåg således att samma regler i fråga om övervakning måste gälla för alla som frigetts villkorligt. Nästa fråga som inställde sig var då om alla som friges villkorligt skulle ställas under övervakning eller om ingen skulle det. I sitt fortsatta resonemang utgick Påföljdsutredningen från de tankegångar som redovisats i den budgetproposition som lämnades till riksdagen i början av 1991 (prop. 1990/91:100) och som innebar att villkorlig frigivning skulle omfatta i princip alla som avtjänar fängelsestraff och ske när två tredjedelar av strafftiden avtjänats. Utredningen resonerade på följande sätt (s. 146).

> Ett system med övervakning av alla efter den villkorliga frigivningen leder till att också de som dömts till mycket korta fängelsestraff skulle utsättas för den frihetsinskränkning som en övervakning innebär. För de allra kortaste straffen, dvs. när reststraffet understiger en månad, kan man fråga sig om en sådan ordning är rimlig. Till detta kommer att en övervakning av alla villkorligt frigivna skulle innebära att möjligheterna till en ändamålsenlig kraftsamling av frivårdens resurser gick förlorade.

Påföljdsutredningen ansåg sig mot bakgrund av det sagda inte kunna förorda ett system där alla som friges villkorligt ställs under övervakning och drog då den slutsatsen att ingen borde bli föremål för övervakning. Utredningen ansåg att också följande skäl talade för denna lösning.

> * Det centrala sanktionsinnehållet i fängelsepåföljden är frihetsberövandet. Från sanktionssynpunkt spelar inslaget av frivård en underordnad roll. Detta kommer att gälla så mycket mer om villkorlig frigivning inte skall ske förrän när två tredjedelar av strafftiden avtjänats.
> * De som friges från anstalt tillhör ofta en grupp som är mer kriminellt belastad än vad som är vanligt när det gäller skyddstillsynsdömda. En inte helt ovanlig inställning är att denna kategori ofta är svår att kontrollera eller att påverka och att det därför möter svårigheter både att förmedla stöd och hjälp och att fullgöra kravet på tillsyn. Övervakningen av dessa upplevs inte sällan som mindre meningsfull än den av de skyddstillsynsdömda.

Slutligen påpekade Påföljdsutredningen att för den villkorligt frigivne kommer även framdeles att gälla att han har en prövotid. Begår han nya brott under denna tid riskerar han att den villkorliga friheten förverkas. Enligt Påföljdsutredningen sammanfaller detta i stort med vad som gäller för den som dömts till villkorlig dom. Påföljdsutredningen eftersträvade därför vid den närmare utformningen av förslagen beträffande den som

är villkorligt frigiven parallellitet mellan de regler som gäller för den villkorligt dömde och de regler som föreslogs för den villkorligt frigivne.

8.7 Behandlingen av Fängelsestraffkommitténs förslag i huvudbetänkandet och av Påföljdsutredningens förslag

I 1991 års lagrådsremiss uttalade den dåvarande justitieministern att hon inte, innan remissbehandlingen av Påföljdsutredningens betänkande avslutats, ville ta ställning till utredningens tankegångar angående övervakning efter villkorlig frigivning. Vid tidpunkten för lagrådsremissen ansåg hon att frågan endast i ett hänseende borde behandlas. Vad hon syftade på var det förhållandet att det tilltänkta avskaffandet av minimitiden för villkorlig frigivning beräknades innebära att ytterligare ca 10 000 dömda skulle bli villkorligt frigivna, nämligen de med straff på två månader eller kortare tid. Frågan var alltså hur denna grupp frigivna skulle hanteras när det gällde övervakning.

Justitieministern konstaterade att endast ett fåtal remissinstanser berört Fängelsestraffkommitténs förslag i denna del, som innebar att de som friges från fängelsestraff på två månader eller kortare tid aldrig skulle ställas under övervakning och därför över huvud taget inte registreras inom frivården utan helt falla utanför dess område. Av de remissinstanser som yttrat sig i frågan ansåg emellertid flera att en möjlighet till övervakning i vissa fall borde finnas. Däremot ansåg Kriminalvårdsnämnden att förslaget att även korta fängelsestraff skall avslutas med villkorlig frigivning inte borde få leda till att de korttidsdömda ställs under övervakning. Enligt Kriminalvårdsnämnden har frivården på intet vis tillräckliga resurser för något sådant. Nämnden ville starkt understryka att frivården även i fortsättningen borde få koncentrera sina insatser på dem som är mera allvarligt belastade.

Justitieministern instämde i Fängelsestraffkommitténs förslag i denna del. Enligt hennes uppfattning skulle övervakning av de korttidsdömda, som Kriminalvårdsnämnden påpekat, medföra ett sådant ökat behov av insatser från frivårdens sida som det inte är möjligt att möta. Hon ansåg också att det på goda grunder kunde hysas tvivel, om övervakning i de flesta fallen skulle vara meningsfull. Att ha ett system där man i detta stora antal fall skulle kunna välja ut dem där övervakning verkligen är tillräckligt motiverad, ansåg justitieministern inte heller vara realistiskt.

8.8 Avskaffandet av halvtidsfrigivningen

Sedan den obligatoriska halvtidsfrigivningen avskaffats fr.o.m. den 1 juli 1993 gäller att den villkorligt frigivne skall ställas under övervakning "om det bedöms som påkallat". I propositionen 1992/93:4, som föregick lagändringen, föreslogs att möjlighet till övervakning efter villkorlig frigivning skulle begränsas till fängelsestraff på över två månader.

Denna begränsning hängde samman med förslaget i propositionen om att minimitiden för villkorlig frigivning skulle sänkas till i praktiken 20 dagar.

I propositionen (s. 34 f) konstaterade justitieministern inledningsvis att övervakningen har till uppgift bl.a. att vara till stöd och hjälp för den som friges från fängelse. Enligt ministern får längre frihetsstraff generellt sett anses medföra större behov av stöd och hjälp än kortare straff. Utvecklingen mot mindre övervakning efter kortare frihetsstraff ligger enligt henne i linje med denna uppfattning.

9 Reaktioner vid misskötsamhet och vid ny brottslighet efter villkorlig frigivning

9.1 BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp

Enligt arbetsgruppen bör det, för att förverkande av villkorlig frihet skall få ske, krävas att den frigivne begått brott under prövotiden. Möjligheten till förverkande på grund av misskötsamhet ville arbetsgruppen alltså utmönstra. I övrigt ansåg arbetsgruppen att - om de villkorligt frigivna skulle underkastas särskilda krav och övervakning, något som arbetsgruppen ställde sig tvekande till - i princip samma regler som för de skyddstillsynsdömda borde gälla.

9.2 Remissutfallet på arbetsgruppens rapport

Endast ett mindre antal remissinstanser yttrade sig särskilt rörande förslaget att avskaffa möjligheten till förverkande av villkorlig frihet på grund av misskötsamhet. Av dessa godtog en del arbetsgruppens förslag. Flera hävdade emellertid att en möjlighet till förverkande vid allvarlig misskötsamhet som inte består i nya brott måste finnas.

9.3 Fängelsestraffkommitténs första betänkande om villkorlig frigivning

Fängelsestraffkommittén föreslog i betänkandet Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmannamedverkan inom kriminalvården (SOU 1981:92) att de dåvarande sanktionerna mot misskötsamhet - som bestod i möjligheter att förordna om övervakning av någon som inte var föremål för sådan, att meddela särskild föreskrift och att meddela varning - skulle behållas. Fängelsestraffkommittén stannade också för att möjligheten till förverkande av reststraffet borde behållas men att den borde maximeras till en månad. Enligt kommittén kunde visserligen detta system med "straffmätning" för förfarande som inte är brott i straffrättslig mening ifrågasättas eftersom det innebär en risk för en

varierande praxis som kan upplevas som orättvis. Kommittén fortsatte (s.115 f):

> Risken härför är emellertid mindre nu än tidigare då man bara hade att välja mellan helt förverkande eller inget förverkande. Risken kan emellertid göras ännu mindre genom att möjligheten till förverkande på grund av misskötsamhet maximeras till exempelvis en månad.

Till kritiken av förverkande vid misskötsamhet kunde enligt Fängelsestraffkommittén läggas att fall av omfattande misskötsamhet utan samband med nya brott troligen är sällsynta. Enligt kommitténs mening talar detta för att förverkande av den villkorliga friheten bör inskränkas till fall då den frigivne döms för nya brott. Möjligheten till förverkande på grund av misskötsamhet skulle då slopas. Detta blev emellertid inte Fängelsestraffkommitténs förslag. Kommittén motiverade sig på följande sätt.

> Å andra sidan måste det inom frivården finnas någon verkligt ingripande sanktion för att man skall kunna sätta makt bakom de anvisningar och föreskrifter som ges. Om möjligheten till förverkande utan samband med nya brott tas bort bör därför något annat sådant maktmedel införas. Man kan då svårligen tänka sig någon sanktion som inte innebär frihetsberövande. Med hänsyn till att en yttersta sanktion som innebär frihetsberövande således måste finnas kvar har vi funnit det lämpligast att som sådan behålla möjligheten till förverkande av den villkorligt medgivna friheten på grund av misskötsamhet. Vi har dock funnit skäl att maximera den tid som sålunda kan förverkas till en månad. Detta grundas på att vi svårligen kan tänka oss något fall av misskötsamhet, som inte också innefattar nya brott, som är så grovt att det motiverar längre frihetsberövande än en månad.

9.4 Införandet av obligatorisk halvtidsfrigivning år 1983

Fängelsestraffkommitténs förslag rörande sanktionerna i samband med misskötsamhet tillstyrktes eller lämnades utan erinran av de flesta remissinstanserna. Förslaget att begränsa möjligheten till förverkande av villkorlig frihet vid misskötsamhet till en månad genomfördes också.

När det gällde förverkande på grund av misskötsamhet uttalade departementschefen följande i propositionen (prop. 1982/83:85 s. 107 f).

> 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 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.

Departementschefen tillade att förverkande alltid bör ses som en yttersta sanktion och att en förutsättning för förverkande, liksom dittills hade varit fallet, bör 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.

9.5 Fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande

I sitt huvudbetänkande Påföljd för brott (SOU 1986:13-15) föreslog inte Fängelsestraffkommittén några ändringar i sak beträffande sanktionsmöjligheterna för dem som frigetts villkorligt.

9.6 Det fortsatta lagstiftningsarbetet

I det fortsatta lagstiftningsarbetet har frågan om sanktioner mot den som frigetts villkorligt inte varit föremål för diskussion. De regler som infördes den 1 juli 1983 kvarstår i praktiken oförändrade.

10 Övergången från anstalten till livet i frihet

10.1 Införandet av frigivningspermission

Begreppet frigivningspermission infördes i svensk rätt genom 1974 års lag om kriminalvård i anstalt. Lagstiftningen innebar att olika bestämmelser om långtidspermission som förberedelse för villkorlig frigivning och vård utom anstalt sammanfördes till ett gemensamt frigivningspermissionsinstitut. Samtidigt utvidgades möjligheterna att bevilja sådan permission. Denna utvidgning innebar att i princip alla intagna skulle kunna beviljas en längre tids permission innan de slutligen blev villkorligt frigivna. Frigivningspermission fick dock inte beviljas före den dag då villkorlig frigivning tidigast kunde ske.

Ändamålet med frigivningspermissionen, så som den utformades i KvaL, var att den skulle utgöra ett led i förberedelserna för den intagnes frigivning. Genom en sådan permission skulle den intagne få möjlighet att själv medverka aktivt i frigivningsförberedelserna. I förarbetena till lagen (prop. 1974:20 s. 146) angavs att det närmast gällde frågor om arbetsanskaffning eller andra praktiska angelägenheter, vars ordnande ingick bland förutsättningarna för beviljande av villkorlig frigivning eller övergång till vård utom anstalt. Departementschefen uttalade också att - eftersom frigivningspermission normalt borde kunna övergå direkt i vård i frihet - sådan permission i princip inte borde beviljas förrän det kunde bedömas att övriga förutsättningar för övergång till frivård förelåg.

Enligt 1974 års reglering gällde särskilda restriktioner i fråga om frigivningspermission för dem som avtjänade korta straff, dvs. straff som var kortare än eller lika med den då gällande minimitiden för villkorlig frigivning på fyra månader. I dessa fall krävdes synnerliga skäl för att frigivningspermission skulle beviljas. Enligt departementschefen kunde sådana skäl föreligga om den intagne genom frigivningspermission kunde få arbetsanställning, undervisning, utbildning eller dylikt som var alldeles särskilt lämpat för honom och som han skulle gå miste om i fall permissionen inte beviljades.

10.2 Fängelsestraffkommitténs första betänkande om villkorlig frigivning

Fängelsestraffkommittén föreslog i sitt delbetänkande Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmannamedverkan inom kriminalvården (SOU 1981:92) att möjligheten till frigivningspermission skulle avskaffas. Den bakomliggande orsaken var att institutet frigivningspermission inte skulle få någon praktisk betydelse om kommitténs förslag beträffande villkorlig frigivning genomfördes. Detta var ju som framgått uppbyggt med i princip obligatoriska regler men med en

möjlighet att senarelägga den villkorliga frigivningen med upp till 14 dagar med hänvisning till frigivningssituationen.

10.3 Införandet av obligatorisk halvtidsfrigivning år 1983

Fängelsestraffkommitténs nyss nämnda förslag om möjlighet till viss senareläggning av den villkorliga frigivningen genomfördes inte. Men användningsområdet för frigivningspermission begränsades ändå kraftigt i samband med 1983 års reform. Denna innebar att frigivningspermission kunde beviljas endast sådan intagen som avsågs i 26 kap. 7 § BrB, dvs. den som dömts till fängelse i lägst två år för särskilt allvarlig brottslighet som hade riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa och beträffande vilken det bedömdes föreligga en påtaglig risk för att han efter frigivningen skulle fortsätta med brottslighet av samma slag. För en sådan intagen gällde att han inte fick friges villkorligt förrän två tredjedelar av strafftiden hade avtjänats. Till skillnad från vad som gällde för övriga intagna var prövningen av om villkorlig frigivning skulle beviljas i dessa fall fakultativ. Frigivningspermissionen kunde avse tid först efter avtjänandet av två tredjedelar av straffet och var avsedd att utgöra en förberedelse inför den villkorliga frigivningen.

Som skäl för den angivna ordningen anförde departementschefen följande (prop. 1982/83:85 s. 51 f).

> 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 för närvarande 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 medfört fara för liv eller hälsa.

10.4 Fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande

I sitt huvudbetänkande Påföljd för brott (SOU 1986:13-15) föreslog Fängelsestraffkommittén som framgått obligatorisk tvåtredjedelsfrigivning för alla intagna oavsett strafftidens längd. Med ett sådant system skulle institutet frigivningspermission i dess dåvarande utformning inte kunna komma i fråga. Fängelsestraffkommittén ansåg inte heller att det skulle föreligga behov av att enligt någon annan modell kunna bevilja sådan permission i framtiden och föreslog därför att bestämmelsen om frigivningspermission skulle upphävas.

10.5 Våldskommissionens förslag

I sitt slutbetänkande Våld och brottsoffer (SOU 1990:92) framhöll Våldskommissionen som sin mening att kampen mot våldet måste föras gemensamt med kampen mot missbruk och social utslagning. Eftersom en stor del av de intagna och av frivårdens klienter är missbrukare ansåg kommissionen att kriminalvården har stor betydelse när det gäller att påverka människor som är eller kan bli våldsverkare. I detta sammanhang förespråkade Våldskommissionen en gradvis utslussning från kriminalvårdsanstalterna. Kommissionen anförde (s. 98 f):

> Våldskommissionen anser att man i ökad utsträckning bör pröva successiv frigivning från kriminalvårdens anstalter, dvs. att den intagne först ges möjlighet att arbeta utom anstalten, därefter också får bo utom anstalten för att så småningom, om han sköter sig, helt skrivas ut. Den av regeringen planerade övergången från halvtidsfrigivning till frigivning efter tre fjärdedels strafftid borde lämpligen kunna utformas så att den intagne i normalfallet efter halva tiden förs över till någon form av vård utom anstalt och att anstaltens ansvar för honom upphör först när strafftiden är helt avtjänad. Förslaget förutsätter att vården utom anstalt ges ett reellt vårdinnehåll innefattande egen bostad, yrkesutbildning och arbete. Det förutsätter också att den intagne vid bristande skötsamhet återförs till anstalten.

10.6 Påföljdsutredningens förslag

I Påföljdsutredningens uppdrag ingick att överväga vilka möjligheter som finns till en ökad eller på annat sätt ändrad användning av olika former av vistelse utanför anstalt. I sitt betänkande Påföljdsfrågor (SOU 1991:45) föreslog utredningen att en ny typ av obligatorisk frigivningspermission, förlagd till tiden före villkorlig frigivning, skulle införas.

Som vi redogjort för i det föregående föreslog Påföljdsutredningen att övervakningen efter villkorlig frigivning skulle slopas. En ersättning för stöd- och hjälpfunktionen borde enligt utredningen ges inom ramen för frigivningspermissionen. Enligt Påföljdsutredningens uppfattning borde intensiv hjälp och kontroll sättas in under en kortare tid i samband med att den intagne lämnar anstalten. Angående behovet av en sådan övergångsperiod uttalade utredningen följande (s. 151).

> Tiden i frihet efter det att den intagne lämnat anstalten är en känslig period för den intagne. Det är då som hållbarheten i det nät av frigivningsförberedelser som konstruerats för den intagne sätts på prov. Enligt vår mening är det mot denna bakgrund svårt att tänka sig att den som avtjänat ett fängelsestraff, i vart fall om det är frågan om ett längre straff, skall släppas ut i samhället utan någon form av

övergångsperiod under vilken han erbjuds stöd och hjälp samtidigt som han utsätts för kontroll.

Efter den villkorliga frigivningen skulle den frigivnes behov av stöd och hjälp enligt Påföljdsutredningens mening tillgodoses inom ramen för socialtjänsten på samma sätt som för övriga medborgare i samhället.

Påföljdsutredningens förslag angående den närmare utformningen av den nya frigivningspermissionen kan sammanfattas i följande punkter.

* Den nya frigivningspermissionen skulle vara obligatorisk och omfatta alla som undergår fängelsestraff på fyra månader eller mer. Permissionen skulle äga rum omedelbart före den villkorliga frigivningen och pågå i tjugo dagar eller, om straffet uppgick till åtta månaders fängelse eller mer, trettio dagar.
* För ungdomar skulle gälla en specialregel. Intagna som inte fyllt tjugotre år när de påbörjade avtjänandet av fängelsestraffet skulle ha frigivningspermission från den tidpunkt när de avtjänat halva strafftiden. Permissionen fick dock inte överstiga sextio dagar.
* Under frigivningspermissionen skulle anstalten svara för kontrollen av den dömde. Anstaltspersonalen skulle också se till att de frigivningsförberedelser som vidtagits under anstaltstiden omsattes i praktiskt handlande.
* Anstalten skulle lämna de föreskrifter som behövdes för frigivningspermissionen. En kontaktföreskrift skulle alltid ges. Om den frigivne bröt mot en föreskrift som gällde för honom skulle frigivningspermissionen i princip hävas.

10.7 Behandlingen av Fängelsestraffkommitténs förslag i huvudbetänkandet, Påföljdsutredningens förslag och Våldskommissionens förslag såvitt gäller frigivningsregleringen

I 1991 års lagrådsremiss om villkorlig frigivning, som beslutades strax efter det att Påföljdsutredningen överlämnat sitt betänkande, anförde den dåvarande justitieministern att hon inte ville ta ställning till Påföljdsutredningens tankegångar eller i övrigt ta upp frågan om övervakning efter villkorlig frigivning till diskussion innan remissbehandlingen av utredningens betänkande avslutats.

I lagrådsremissen föreslogs att någon särbehandling i fråga om villkorlig frigivning inte längre skulle ske utan att alla som avtjänar fängelsestraff skulle friges villkorligt när de avtjänat två tredjedelar av straffet. Villkorlig frigivning skulle alltså enligt förslaget vara obligatorisk. Härmed skulle det i framtiden, enligt vad som sägs i lagrådsremissen, inte finnas utrymme för en frigivningspermission i dess nuvarande utformning. Institutet föreslogs därför upphävt.

Remisskritiken mot Påföljdsutredningens förslag till obligatorisk frigivningspermission var genomgående negativ. Det blev därmed inte aktuellt att genomföra det. Inte heller Våldskommissionens förslag i nu aktuellt hänseende har lett till lagstiftning.

10.8 Avskaffandet av halvtidsfrigivningen

Beträffande frigivningspermission gäller, som framgått, för närvarande att sådan skall vara möjlig för alla intagna från den dag då villkorlig frigivning kan komma i fråga. Angående detta anförde departementschefen följande (prop. 1992/93:4 s. 33).

> Frigivningspermission har inte sin plats i ett system med obligatorisk frigivning. Annorlunda förhåller det sig i ett system med fakultativ frigivning. I ett sådant system bör frigivningspermission alltid övervägas i samband med ett beslut att senarelägga den villkorliga frigivningen på grund av särskilt ogynnsamma frigivningsförhållanden. Förhållandena som föranlett kriminalvården att begära Kriminalvårdsnämndens prövning av tidpunkten för villkorlig frigivning kan i många fall av nämnden bedömas vara sådana att villkorlig frigivning inte bör komma i fråga. Om det vid prövningen ändå kan antas att den intagne själv har någon möjlighet att medverka till att ordna sin frigivningssituation bör frigivningspermission kunna beviljas.

Villkorlig frigivning - utländsk rätt

I denna bilaga redovisas gällande rätt i fråga om villkorlig frigivning i Danmark, Finland, Norge, England och Tyskland. Vad beträffar övriga med Sverige jämförbara länder torde mera allmänt kunna sägas att man genomgående använder sig av system med förtida frigivning från fängelsestraff men att den närmare regleringen varierar från land till land.

1 Danmark

Enligt huvudregeln skall frågan om villkorlig frigivning från tidsbestämt fängelsestraff tas upp när den dömde avtjänat två tredjedelar av straffet, dock minst två månader. Villkorlig frigivning kan emellertid ske tidigare, om "særlige omstændigheder" talar därför och den dömde avtjänat hälften av straffet, dock minst två månader.

Som en ytterligare tidsmässig förutsättning gäller att villkorlig frigivning i allmänhet inte kan ske om den resterande strafftiden skulle bli kortare än 30 dagar. Detta innebär att villkorlig frigivning normalt endast kan komma i fråga för dem som dömts till minst tre månaders fängelse.

Villkorlig frigivning förekommer inte från *hæfte,* som är en i förhållande till fängelse mildare form för frihetsstraff (se bilaga 2, avsnitt 1.2). Inte heller kan villkorlig frigivning ske från sådant ovillkorligt fängelsestraff som utgör del av en s.k. kombinationsdom. En sådan dom innebär att domstolen bestämmer att en del av ett utmätt fängelsestraff, dock högst sex månader, skall verkställas medan domen i övrigt görs villkorlig.

Villkorlig frigivning förutsätter att den dömdes förhållanden inte gör frigivning "utilrådelig", att lämpligt boende och arbete eller annan utkomst ordnats för den dömde samt att han förklarar sig villig att iaktta de särskilda villkor som fastställts för den villkorliga frigivningen.

Enligt fast praxis anses villkorlig frigivning "utilrådelig" om det kan antas föreligga en väsentlig risk för att den dömde efter frigivningen återfaller i kriminalitet av icke bagatellartat slag. Som bagatellartad kriminalitet betraktas i detta sammanhang brottslighet som kan antas medföra fängelse i högst fyra månader.

Vid bedömningen av återfallsrisken beaktas bl.a. hur många gånger under de senaste åren som den dömde blivit villkorligt frigiven eller dömd till betinget dom ("villkorligt fängelse") hur den dömde skött sig under tidigare övervakningsperioder samt hur den aktuella frigivningssituationen ter sig. Viss hänsyn tas vid bedömningen till den dömdes ålder. Dömda som är under 24 - 25 år friges sålunda ofta villkorligt även om en samlad bedömning av omständigheterna i övrigt närmast skulle tala för att villkorlig frigivning är "utilrådelig". Även det förhållandet att en medtilltalad, som avtjänar straff av ungefärligen samma längd, kommer att bli villkorligt frigiven, kan föranleda att villkorlig frigivning medges trots att förhållandena i övrigt talar däremot.

I viss mån beaktas vidare vilken typ av brottslighet som den dömde kan befaras återfalla i. En större restriktivitet anses sålunda vara påkallad vid risk för återfall i "personfarlig kriminalitet" än vid risk för återfall i icke professionell förmögenhetsbrottslighet. Även strafftidens längd inverkar på bedömningen. Ju längre tiden mellan två tredjedels strafftid och den slutliga frigivningsdagen är, desto mer benägen är man i praxis att medge villkorlig frigivning, trots att flera omständigheter talar för avslag.

Villkorlig frigivning enligt huvudregeln är ett regelmässigt inslag i straffverkställigheten. Ca 90 procent av dem som uppfyller de tidsmässiga förutsättningarna friges sålunda villkorligt efter att ha avtjänat två tredjedelar av straffet.

Som tidigare nämnts kan villkorlig frigivning ske tidigare, om det föreligger "særlige omstændigheder" och den dömde avtjänat hälften av straffet, dock minst två månader. Ofta är det humanitära hänsyn som föranleder att den villkorliga frigivningen på detta sätt tidigareläggs. En tidigareläggning kan sålunda ske av hänsyn till den dömdes hälsotillstånd eller av hänsyn till att den dömdes äktenskap skulle gå om intet om han inte blev villkorligt frigiven vid en tidigare tidpunkt än den som skulle kommit i fråga enligt huvudregeln. Även det förhållandet att make eller barn lider av allvarlig sjukdom kan utgöra skäl för en tidigareläggning av den villkorliga frigivningen.

En tidigareläggning kan även föranledas av klara och konkreta behandlingshänsyn. Villkorlig frigivning kan sålunda ske viss kortare tid innan två tredjedelar av straffet avtjänats, om den dömdes möjligheter att erhålla arbete, utbildningsplats eller bostad då framstår som gynnsamma och dessa möjligheter annars inte skulle kunna tillvaratas.

Även om det inte föreligger humanitära eller behandlingsmässiga skäl av sådan styrka att de i sig bör föranleda en tidigareläggning av den villkorliga frigivningen, kan en individuell helhetsbedömning resultera i att tidigareläggning likväl bör ske. Vid denna bedömning beaktas bl.a. sådana omständigheter som den dömdes ålder vid gärningstillfället, det ådömda straffets längd, om den dömde tidigare är ostraffad samt om han

i samband med den aktuella lagföringen varit häktad under särskilt lång tid.

Vid den samlade bedömningen av om den villkorliga frigivningen bör tidigareläggas, tillmäts den aktuella brottslighetens art och omfattning normalt ingen betydelse. Det förhållandet att den dömde gjort sig skyldig till "farlig kriminalitet", t.ex. grovt rån eller narkotikabrott av mera allvarligt art, anses dock kunna tala mot ett tidigareläggande.

Utlänningar som skall utvisas efter straffverkställigheten friges enligt fast praxis sedan de avtjänat sju tolftedelar av strafftiden, dock minst två månader.

Beslut om villkorlig frigivning enligt tvåtredjedelsregeln fattas vanligen av anstaltschefen då det är fråga om fängelsestraff som understiger åtta år. Vid längre straff samt i vissa andra särskilda fall beslutar Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen. Sistnämnda myndighet beslutar även om villkorlig frigivning vid tidigare tidpunkt. Anstaltschefen är dock behörig att besluta om villkorlig frigivning efter sju tolftedels strafftid beträffande utländska medborgare som skall utvisas efter avtjänat straff.

Prövotidens längd fastställs särskilt i varje fall. Överstiger reststraffet tre år, kan prövotiden fastställas till högst fem år. I annat fall kan prövotiden inte överstiga tre år.

För villkorlig frigivning kan uppställas villkor om att den dömde skall underkasta sig övervakning under hela prövotiden eller del därav. Vidare kan uppställas olika "særvilkår", t.ex. rörande vistelseort, arbete, utbildning, betalning av skadestånd eller behandling mot alkohol- eller narkotikaberoende. Övervakning och "særvilkår" skall åläggas endast om det i det särskilda fallet kan antas bidra till att begränsa risken för att den villkorligt frigivne begår nya brott. Omkring hälften av de villkorligt frigivna ställs under övervakning.

Om den frigivne återfaller i brott under prövotiden är huvudregeln den att domstolen utdömer ett gemensamt ovillkorligt straff, som omfattar såväl reststraffet som straffet för den nya brottsligheten. När omständigheterna talar därför, kan domstolen i stället döma till ett ovillkorligt straff enbart för den nya brottsligheten. I samband därmed kan domstolen företa en ändring av de villkor som uppsatts för den villkorliga frigivningen. Domstolen har också möjlighet att döma till betinget dom avseende såväl reststraffet som den nya brottsligheten.

Överträder den villkorligt frigivne villkoret om övervakning eller något "særvilkår", kan Justitieministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, meddela varning, ändra villkoren eller förlänga prövotiden, dock längst till den i det föregående angivna maximitiden. Om det föreligger "særlige omstændigheder" kan den dömde återintas i fängelse för att avtjäna reststraffet. Motsvarande gäller om den villkorligt frigivne gör sig skyldig till brott under prövotiden, utan att detta leder till åtal, eller om den villkorligt frigivne utomlands döms för brott begångna under prövotiden, utan att det i samband därmed tas ställning till frågan om

avtjänandet av reststraffet. Villkorligt frigiven, som återintas på grund av villkorsöverträdelse eller motsvarande, kan friges villkorligt även om de allmänna tidsmässiga förutsättningarna för villkorlig frigivning inte är uppfyllda.

2 Finland

Även i Finland äger villkorlig frigivning enligt huvudregeln rum då den dömde avtjänat två tredjedelar av fängelsestraffet. Om det föreligger synnerliga skäl kan emellertid villkorlig frigivning ske efter halva strafftiden. Den dömde måste dock under alla förhållanden avtjäna minst 14 dagar av sitt straff i anstalt.

Enligt lagen skall vid prövningen av fråga om villkorlig frigivning en bedömning ske av om den dömde i framtiden kan antas komma att leva klanderfritt. Härvid skall beaktas brottslighetens art, orsakerna till att den dömde gjort sig skyldig till brottsligheten i fråga, den dömdes tidigare levnadssätt, hans uppförande under anstaltsvistelsen, frigivningsförhållandena samt den dömdes möjligheter att försörja sig på ett hederligt sätt. Har den dömde tidigare fått villkorlig frihet förverkad skall även orsakerna därtill beaktas.

Beslut om villkorlig frigivning från ett tidsbestämt fängelsestraff fattas vanligen av fängelsets direktion. I vissa särskilda fall ankommer det emellertid i första hand på Justitieministeriet att avgöra frågan. Detta gäller bl.a. om den dömde avtjänar ett fängelsestraff på lägst tre år för grovt narkotikabrott eller för brott som innefattat grovt våld.

I praktiken är det ovanligt att villkorlig frigivning vägras när de tidsmässiga förutsättningarna är uppfyllda. Av de dömda som frigavs under 1991 blev 98 procent villkorligt frigivna när två tredjedelar eller hälften av straffet hade avtjänats.

Om den dömde brutit grovt mot permissionsvillkor eller villkor i tillstånd till civilt arbete eller studier utom anstalten, kan fängelsets direktion besluta att den villkorliga frigivningen skall senareläggas med högst en månad. Detsamma gäller om nya domar är aktuella för verkställighet eller om den dömde av godtagbara skäl vill att hans frigivning skall skjutas upp. Anser direktionen att det finns skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen av någon annan orsak eller med mer än en månad, skall frågan underställas Justitieministeriet för avgörande.

Som framgått av det föregående förutsätts att det föreligger synnerliga skäl för att villkorlig frigivning skall medges efter halva strafftiden. Sådana skäl föreligger enligt praxis och Justitieministeriets föreskrifter om den dömde inte avtjänat fängelsestraff i Finland eller något annat nordiskt land under de tre år som närmast föregått den dag då brottet begicks. Cirka 30 procent av de villkorligt frigivna friges i enlighet med denna praxis efter halva strafftiden.

Enligt Justitieministeriets föreskrifter kan direktionen för fängelset inom sitt kompetensområde vidare tidigarelägga den villkorliga frigivningen med högst två månader om

1) den dömde var under 21 år vid tidpunkten för brottet och inte har gjort sig skyldig till grovt vålds- eller narkotikabrott samt inga nya straff är aktuella,

2) det är fråga om frigivning av en kvinnlig intagen på grund av förlossning,

3) den dömde har små barn som vårdas på anstalten och en tidigareläggning är ändamålsenlig med hänsyn till barnets ålder samt inga nya straff är aktuella för verkställighet,

4) den dömde är allvarligt sjuk eller en tidigareläggning av frigivningen annars är motiverad av hälso- eller rehabiliteringsskäl,

5) en betydande del av det aktuella straffet avser brott som den dömde gjort sig skyldig till innan han första gången avtjänade frihetsstraff, eller

6) frigivningsplanen för den dömde innehåller viktiga åtgärder som inte skulle vara möjliga att genomföra om frigivningen inte tidigareläggs och det skulle medföra oskälig olägenhet för den dömde om åtgärderna i fråga inte kom till stånd.

Om det föreligger särskilda skäl kan Justitieministeriet tidigarelägga den villkorliga frigivningen även på andra grunder än de nyss nämnda. Om direktionen för fängelset anser att det finns skäl för tidigareläggning på någon annan grund, skall frågan följaktligen underställas Justitieministeriet. Motsvarande gäller då fråga uppkommer om tidigareläggande med mer än två månader.

En särreglering i fråga om tidpunkten för villkorlig frigivning föreligger för dem som avtjänar straff i ungdomsfängelse. Förordnande om vekställighet i ungdomsfängelse kan meddelas för lagöverträdare i åldern 15 - 20 år, som dömts till frihetsstraff på lägst sex månader och högst fyra år. Villkorlig frigivning från ungdomsfängelse kan ske när den dömde avtjänat en tredjedel av sitt straff. Detta gäller oavsett om den dömde avtjänar sitt första frihetsstraff eller om han varit intagen tidigare.

Prövotiden är lika lång som reststraffet, dock minst tre månader och högst tre år.

Villkorligt frigiven skall under prövotiden stå under övervakning om inte Justitieministeriet eller fängelsets direktion på grund av att prövotiden är kort eller av annat synnerligt skäl beslutar annorlunda.

I Justitieministeriets föreskrifter anges som exempel på faktorer som talar för villkorlig frigivning utan övervakning att reststraffet är kortare än sex månader, att den dömde är förstagångsförbrytare i fångvårdshänseende, dvs. inte har avtjänat fängelsestraff i något nordiskt land under en period om tre år före den dag då brottet begicks, att den dömde endast har begått ett litet antal brott, att det har varit långt mellan återfallen samt att frigivning sker till ordnade förhållanden.

Som exempel på faktorer som talar för övervakning anges i föreskrifterna att man av antalet brott, brottens art eller gärningssättet kan dra slutsatsen att risken för återfall är uppenbar, att den dömde inte fyllt 21 år, att den dömde står under åtal eller har överklagade straffdomar vid högre rättsinstanser samt att den dömde tidigare fått villkorlig frihet förverkad.

Under år 1991 ställdes ca 16 procent av de villkorligt frigivna under övervakning.

Om den som frigetts villkorligt med övervakning skött sig bra under en övervakningstid om minst sex månader och det kan antas att det inte är nödvändigt att fortsätta övervakningen, kan Justitieministeriet på framställan från övervakaren inställa övervakningen.

Det åligger den som frigetts villkorligt att "föra ett stilla och otadligt leverne samt undvika sällskap med personer som föra ett vanartigt leverne". Vidare är den villkorligt frigivne bl.a. skyldig att på anmodan infinna sig hos övervakaren och att lämna denne upplysningar om sina förhållanden. Den villkorligt frigivne skall också iaktta de föreskrifter i övrigt som kan ha meddelats honom.

Om den som är villkorligt frigiven begår nytt brott under prövotiden kan den villkorliga friheten förklaras förverkad av den domstol som dömer över det nya brottet. Förverkande kan genom beslut av domstol ske även vid överträdelse av de villkor i övrigt som gäller för den villkorliga frigivningen. Om den villkorligt frigivne inte står under övervakning kan Justitieministeriet vid vissa fall av misskötsamhet i stället ställa honom under övervakning för den återstående prövotiden. I de fall förverkande sker brukar i allmänhet en månad av reststraffet verkställas.

Särskilda bestämmelser om villkorlig frigivning gäller för dömda som interneras i tvångsinrättning enligt lagen om internering av farliga återfallsförbrytare 9.7. 1953/317.

3 Norge

I Norge gäller liksom i Danmark den ordningen att villkorlig frigivning normalt äger rum då den dömde avtjänat två tredjedelar av straffet, dock minst två månader. Tvåtredjedelsregeln gäller emellertid inte fullt ut vid de längsta straffen. Vid strafftider som överstiger 18 år kan sålunda villkorlig frigivning ske när 12 år avtjänats. I praktiken är det ytterst ovanligt att någon avtjänar fängelsestraff under en sammanhängande period som överstiger 12 år.

Undantagsvis kan frigivning från fängelse ske vid en tidigare tidpunkt. Om det kan anses "særlig begrunnet" kan villkorlig frigivning medges när den dömde avtjänat halva strafftiden, dock minst två månader. I norsk rätt finns vidare en generell regel enligt vilken en intagen kan friges en kortare tid innan frigivning annars skulle kommit i fråga om

"særlige grunner" talar för det. Denna regel har sin främsta betydelse vid korta fängelsestraff, där villkorlig frigivning annars inte kan ske. Den kan emellertid även tillämpas i kombination med villkorlig frigivning.

I allmänhet kan villkorlig frigivning inte medges om reststraffet skulle bli kortare än fjorton dagar. Villkorlig frigivning kan således normalt endast komma i fråga för dem som dömts till minst 74 dagars fängelse.

I likhet med vad som är fallet enligt dansk rätt, kan villkorlig frigivning inte ske från den ovillkorliga delen av ett ådömt fängelsestraff, som enligt domstolens förordnande skall verkställas till en del men i övrigt är villkorligt.

Villkorlig frigivning kan nekas om omständigheterna gör frigivning "utilrådelig" eller om den dömdes uppförande under anstaltsvistelsen talar emot att villkorlig frigivning sker.

Villkorlig frigivning efter två tredjedelar av strafftiden är även i Norge ett regelmässigt inslag i straffverkställigheten. Om den dömde begått nya brott under verkställighetstiden eller om hans uppförande under anstaltsvistelsen varit synnerligen dåligt, kan det emellertid bli aktuellt att inte medge villkorlig frigivning vid denna tidpunkt.

Som framgått i det föregående är villkorlig frigivning efter halva tiden däremot en undantagsföreteelse. För att villkorlig frigivning skall komma i fråga vid denna tidpunkt fordras att det föreligger mycket tungt vägande skäl för en tidigareläggning, t.ex. att den dömdes maka eller barn drabbas osedvanligt hårt av att den dömde är berövad friheten.

Prövning av fråga om villkorlig frigivning ankommer primärt på Fengselstyret, som är central förvaltningsmyndighet för ärenden som gäller kriminalvård. Fengselstyret kan emellertid i stor utsträckning överlåta beslutanderätten till anstaltschefen. I vissa frågor, t.ex. frågan om villkorlig frigivning efter avtjänandet av halva strafftiden, föreligger dock inte någon sådan möjlighet till delegation av beslutanderätten.

Prövotidens längd fastställs särskilt i varje fall. Överstiger reststraffet tre år, kan prövotiden bestämmas till högst fem år. I annat fall kan den inte överstiga tre år. Den kortaste prövotid som kan komma i fråga är sex månader.

Den som friges villkorligt kan ställas under övervakning under hela prövotiden eller del därav. Vidare kan fastställas olika villkor avseende den frigivnes livsföring. Sådana villkor kan avse vistelseort, arbete eller utbildning eller restriktioner i fråga om bruk av alkohol eller narkotika m.m. Den frigivne skall beredas tillfälle att yttra sig över villkoren innan de fastställs.

Vid återfall i brott under prövotiden kan domstolen döma till ett gemensamt straff för den nya och den tidigare brottsligheten. Domstolen har också möjlighet att i stället döma särskilt för den nya brottsligheten. I samband därmed kan domstolen förlänga prövotiden eller ompröva de villkor som fastställts för den villkorliga frigivningen.

Om den villkorligt frigivne överträder de villkor som fastställts för hans livsföring kan det leda till förlängning av prövotiden, fastställande av nya villkor eller verkställighet av reststraffet. Villkorligt frigiven som återintas i anstalt på grund av överträdelse av fastställda villkor kan friges villkorligt även om de allmänna tidsmässiga förutsättningarna för sådan frigivning inte är uppfyllda.

4 England

När det gäller frågan om förtida frigivning från ett tidsbestämt fängelsestraff görs i 1991 års Criminal Justice Act en distinktion mellan dem som avtjänar fängelsestraff som understiger fyra år (*short-term prisoners*) och dem som avtjänar längre straff (*long-term prisoners*).

För korttidsdömda stadgas obligatorisk halvtidsfrigivning. Frigivning skall ske utan villkor (*unconditional release*) om det utdömda straffet understiger tolv månader. Denna form av förtida frigivning innebär att den dömde kan återintas i fängelse för att avtjäna reststraffet endast om han under en "prövotid" motsvarande reststraffets längd begår ett nytt brott på vilket kan följa fängelse.

Korttidsdömda med längre straff blir villkorligt frigivna (*released on licence*), vilket bl.a. innebär att de regelmässigt ställs under övervakning samt att de även i övrigt kan underkastas olika villkor avseende sin livsföring. Frigivningen övergår till att vara ovillkorlig (*unconditional*) vid den tidpunkt då den dömde skulle ha avtjänat tre fjärdedelar av straffet om han inte hade frigivits dessförinnan. Detta innebär att såväl övervakningen som den dömdes skyldighet att iaktta fastställda villkor upphör vid denna tidpunkt.

Långtidsdömda, dvs. de som avtjänar fängelsestraff på fyra år eller däröver, blir automatiskt villkorligt frigivna (*released on licence*) efter att ha avtjänat två tredjedelar av strafftiden. Efter särskild prövning kan emellertid även den som tillhör denna kategori dömda friges villkorligt sedan halva strafftiden avtjänats. Frågan om halvtidsfrigivning av långtidsdömda prövas av inrikesministern efter rekommendation från the Parole Board, som är ett organ med särskild uppgift att pröva frågor avseende förtida frigivning av långtids- och livstidsdömda. När det gäller utlänningar som skall utvisas efter straffverkställigheten är inrikesministern dock behörig att besluta om halvtidsfrigivning utan att inhämta sådan rekommendation.

Enligt förarbetena till 1991 års Criminal Justice Act bör the Parole Board vid sin prövning bl.a. beakta risken för att den dömde kommer att begå allvarliga brott under övervakningstiden, i vad mån risken för att allmänheten utsätts för allvarliga skador ökar påtagligt vid en tidigareläggning av frigivningen, samt om det är sannolikt att risken för återfall kan reduceras genom att den dömde ställs under övervakning.

I fråga om övergång till ovillkorlig frigivning gäller för långtidsdömda motsvarande som för korttidsdömda med fängelsestraff på minst tolv månader.

Om inrikesministern finner att det i visst fall föreligger exceptionella omständigheter som motiverar att den dömde friges villkorligt av humanitära skäl ("on compassionate grounds"), har han möjlighet att besluta om sådan frigivning trots att de allmänna tidsmässiga förutsättningarna för villkorlig frigivning inte är uppfyllda.

Återfaller den frigivne i brott före den dag då det utdömda straffet skulle ha varit verkställt i sin helhet om frigivning inte hade skett dessförinnan, kan domstol förordna att han skall återföras till fängelse. En förutsättning härför är dock att fängelsestraff kan följa även på det nya brottet. Förordnande om återförande till fängelse på grund av ny brottslighet kan som längst avse en tidsperiod motsvarande tiden från den dag då det nya brottet begicks till den dag då det ursprungligen ådömda straffet skulle ha varit verkställt i sin helhet om frigivning inte hade skett dessförinnan.

För korttidsdömda utgör överträdelse av de villkor som fastställts för den villkorliga frigivningen ett brott som straffas med böter. Domstolen kan emellertid också upphäva den villkorliga frigivningen under viss tid och förordna att den dömde skall återföras till fängelse. Sådant upphävande får sträcka sig endast fram till dess att frigivningen övergår till att bli ovillkorad. Upphävandet får inte heller i något fall avse mer än sex månader.

I fråga om långtidsdömda har inrikesministern möjlighet att efter rekommendation från the Parole Board upphäva den villkorliga frigivningen och förordna om återförande till fängelse oavsett om några överträdelser av fastställda villkor skett eller ej. Inrikesministern kan även vidta sådana åtgärder utan föregående rekommendation från the Parole Board, om han finner att det är lämpligt med hänsyn till samhällsintresset att åtgärderna vidtas innan det är möjligt att erhålla sådan rekommendation.

En långtidsdömd som har återförts till fängelse i enlighet med dessa bestämmelser har möjlighet att anföra besvär mot beslutet. Om den dömde anför besvär eller om inrikesministern beslutat om återförande till fängelse utan föregående rekommendation från the Parole Board, skall ärendet hänskjutas till detta organ. Om the Parole Board därefter rekommenderar att den dömde omedelbart friges, har inrikesministern att rätta sig därefter.

Även en långtidsdömd som fått sin villkorliga frigivning upphävd har rätt att bli frigiven utan villkor (unconditionally) vid den tidpunkt då tre fjärdedelar av straffet skulle ha varit avtjänat om villkorlig frigivning inte hade skett.

De i det föregående beskrivna reglerna för förtida frigivning från ett tidsbegränsat fängelsestraff äger i allt väsentligt motsvarande tillämpning

i fråga om tidsbegränsade frihetsstraff som verkställs i särskilda institutioner för unga lagöverträdare.

För vissa sexualbrott gäller en särreglering, som innebär att den domstol som dömer över brottet i samband därmed kan förordna, att den villkorliga frigivningen inte skall kunna övergå i en frigivning utan villkor. Om sådant förordnande meddelas kommer den dömde således att vara villkorligt frigiven fram till den tidpunkt då straffet skulle ha varit avtjänat i sin helhet om villkorlig frigivning inte hade skett. Avsikten är att den förlängda övervakningstid som åstadkoms genom ett sådant förordnande skall kunna bidra till att skydda allmänheten mot allvarliga skador och samtidigt befrämja den dömdes rehabilitering.

Vissa särregler gäller även i fråga om förtida frigivning från förvandlingsstraff för böter samt för straff som ådömts för domstolstrots.

5 Tyskland

Den villkorliga frigivningen regleras i tysk rätt i 57 § StGB (vid tidsbestämt frihetsstraff) och i 57 a och 57 b §§ StGB (vid livstidsstraff). Därjämte finns också villkorlig frigivning från fullgörandet av disciplinstraff (67 d § 2 mom., 67 e och 67 g §§ StGB). Dessa regler kommer vi dock inte att gå in på närmare i detta sammanhang.

I Tyskland ses den villkorliga frigivningen som en del av den på resocialisering inriktade behandling som verkställigheten av straffet går ut på. Den tjänar olika kriminalpolitiska målsättningar. De främsta är förhindrandet av verkställighetsskador, särskilt vid första anstaltsvistelsen liksom vid långa straff, och underlättandet av övergången till friheten. Samtidigt är tanken att det reststraff som hänger över den frigivne skall utgöra ett motiv för honom att inte begå nya brott.

Villkorlig frigivning från tidsbestämda frihetsstraff behandlas i 57 § StGB. Om också förvandlingsstraff för böter omfattas av stadgandet är omstritt i litteraturen och i rättspraxis. Enligt den förhärskande meningen måste emellertid paragrafen gälla även för denna typ av straff eftersom en gärningsman som först dömts till böter inte bör vara sämre ställd än den som direkt är dömd till ett frihetsstraff.

Enligt den grundläggande föreskriften i 57 § 1 mom. StGB skall rätten - om den dömde samtycker därtill - obligatoriskt bestämma att återstoden av ett frihetsstraff skall avtjänas i form av villkorlig frigivning när två tredjedelar - dock minst två månader - verkställts. För villkorlig frigivning krävs dock att "det är försvarligt" att ge den dömde chansen att komma ut på prov på villkor att han inte begår nya brott.

Till skillnad från de strängare förutsättningarna för att döma till *Strafaussetzung zur Bewärung* ("villkorligt fängelse") är det för villkorlig frigivning tillräckligt, om rätten kommer till en visserligen inte med säkerhet positiv men dock förmånlig frigivningsprognos. Som skäl vid prövningen nämner lagen uttryckligen den dömdes personlighet, hans

tidigare liv och nuvarande levnadsomständigheter, omständigheterna kring brottet, uppförandet under verkställigheten (som enligt nuvarande tillämpning emellertid inte får göras till ett avgörande kriterium) och de potentiella konsekvenserna av frigivningen.

Ett undantag från den tvingande villkorliga frigivningen enligt 57 § 1 mom. StGB gäller enligt 57 § 5 mom. StGB om den dömde avsiktligt underlåter att avslöja var brottsbytet finns eller annars förhindrar att de genom brottet uppkomna skadorna ersätts. I dessa fall har det överlåtits till rätten att bedöma om villkorlig frigivning över huvud taget skall ske.

En mera vidsträckt möjlighet till villkorlig frigivning vid tidsbestämda frihetsstraff öppnar sig enligt 57 § 2 mom. StGB, om den dömde första gången avtjänar ett frihetsstraff på två år eller kortare tid eller om annars särskilda omständigheter föreligger vid en sammanvägning av brottet, den dömdes personlighet och hans utveckling under verkställigheten. I dessa fall kan rätten, om minst sex månader av straffet har avtjänats, besluta om villkorlig frigivning redan efter halva strafftiden. Härför krävs dock att också de övriga förutsättningarna enligt 57 § 1 mom. StGB är uppfyllda. Då det här i motsats till i 1 mom. inte rör sig om en tvingande föreskrift, har rätten vid sitt beslut att ta hänsyn till alla ändamål med straffet, dvs. också allmänpreventiva sådana.

För livstidsdömda gäller enligt 57 a § StGB i princip obligatorisk villkorlig frigivning - efter medgivande från den dömde - efter avtjänande av 15 år, om frigivning av den dömde på prov är försvarligt för att ge honom en chans att komma ut på övervakning samt de övriga förutsättningarna för villkorlig frigivning föreligger. Detta gäller dock endast om inte den dömdes skuld genom brottet är så stor att han bör avtjäna en ytterligare del av straffet.

På grund av denna s.k. skuldsvårhetsklausul inträder här, till skillnad från 57 § 1 mom. StGB, inte ens vid god prognos någon frigivningsautomatik. Dessutom kan rätten också vägra villkorlig frigivning om den dömde avsiktligt hemlighåller var bytet finns eller annars förhindrar att brottsskadorna ersätts.

Vid villkorlig frigivning bestämmer rätten en prövotid på mellan två och fem år. Om straffet är på livstid blir det alltid frågan om fem år. Prövotiden får inte underskrida straffåterstoden. Rätten kan enligt 56 b § StGB ge den dömde föreskrifter om skadelindrande arbete och dylikt och, enligt 56 c § StGB, föreskrifter som har med hans livsföring att göra - bl.a. kontrollföreskrifter och behandlingsföreskrifter - om han behöver sådana för att inte begå fler brott.

Behörig att besluta över den villkorliga frigivningen är Strafvollstreckungskammer vid den tingsrätt inom vars område fängelset ligger. Strafvollstreckungskamrarna inrättades år 1975 för att man skulle uppnå en mindre bundenhet till straffmätningsbeslutet och undvika en sammanblandning med de beslut som rätten fattar, samtidigt som man ville se till att de som fattar beslut genom närhet till den aktuella anstalten är förtrogna med betingelserna där. Beslutet fattas - efter hörande av

åklagarmyndigheten, den dömde och anstalten - utan muntlig förhandling. Mot beslutet kan man besvära sig inom en vecka.

Övergångsbestämmelser

Som angetts i allmänmotiveringen medför legalitetsprincipen, som den kommer till uttryck i regeringsformen, europakonventionen och BrP, att äldre lag skall tillämpas på brott som har begåtts före ikraftträdandet om inte den nya lagen leder till lindrigare straff. Det bör poängteras att en jämförelse skall göras i det enskilda fallet.

Vad som här finns anledning att närmare kommentera är hur verkställighetsfrågorna övergångsvis bör behandlas, eftersom legalitetsprincipen inte på samma sätt är tillämplig i fråga om verkställighet av straff.

Villkorlig dom skall enligt förslaget benämnas prövotidsstraff och ha en ettårig prövotid. Den prövotid som enligt den nya lagen gäller för prövotidsstraff bör gälla även för villkorliga domar som har dömts ut före lagens ikraftträdande. Någon retroaktiv verkan bör det emellertid inte bli fråga om. Den dag lagen träder i kraft bör alltså villkorliga domar som verkställts under ett år eller mer normalt anses verkställda. Därefter bör villkorliga domar som dömts ut före ikraftträdandet i regel upphöra när ett år av prövotiden har förflutit. Skälen för denna lösning har angetts i allmänmotiveringen (avsnitt 16.2.2). När lagen träder i kraft bör även de nya reglerna angående misskötsamhet (26 kap. 5 och 6 §§ BrB i deras nya lydelse) gälla för villkorliga domar som har dömts ut före ikraftträdandet. Härigenom undviks att dubbla system, med bl.a. delvis olika sanktioner, behöver användas under relativt lång tid. Däremot bör föreskrifter som meddelats med stöd av 27 kap. 5 § BrB i dess gamla lydelse gälla även efter lagens ikraftträdande. Har rätten före den nya lagens ikraftträdande beslutat om förlängd prövotid enligt 34 kap. 5 § tredje stycket BrB bör det beslutet gälla även efter ikraftträdandet. Denna tid skall alltså i så fall läggas till den ettåriga prövotiden.

För övervakningsstraff bör, liksom för villkorlig dom, vid ikraftträdandet gälla att alla skyddstillsynsdomar som verkställts under ett år eller mer normalt skall anses vara till fullo verkställda. Därefter bör skyddstillsynsdomar i regel anses verkställda när ett år har gått. Härigenom kommer övervakningen att pågå under hela prövotiden. Bl.a. av detta skäl bör de nya reglerna angående misskötsamhet gälla efter lagens ikraftträdande. Beslut om övervakare, föreskrifter för verkställigheten eller omhändertagande som meddelats före ikraftträdandet bör gälla även därefter, givetvis under förutsättning att nya omständigheter inte aktualiserar ett nytt beslut. Har rätten före ikraftträdandet beslutat om förlängd övervakningstid på grund av misskötsamhet eller återfall i brott eller om förlängd prövotid på grund av återfall i brott, bör det

beslutet gälla även efter ikraftträdandet. Liksom vid villkorlig dom innebär en förlängning av prövotiden att man får utgå från en ettårig prövotid och lägga till den tid som prövotiden förlängts med. Har övervakningen återupptagits eller förlängts bör den ettåriga prövotiden förlängas i motsvarande mån. För fall där övervakningstiden har förlängts bör övervakningsnämnden ha kvar möjligheten enligt 28 kap. 7 § andra stycket BrB i dess gamla lydelse att besluta att övervakningen skall upphöra. Påverkansprogram bör inte vara obligatoriskt när skyddstillsynen har dömts ut före lagens ikraftträdande.

Vissa kompletterande övergångsbestämmelser behövs för den som före lagens ikraftträdande dömts till skyddstillsyn med föreskrift om kontraktsvård. Har rätten bestämt en längre övervakningstid än ett år bör den bestämda tiden gälla som verkställighetstid. Det torde vara ytterst sällsynt att den bestämda tiden är längre än två år. Således torde det i praktiken inte bli aktuellt med en längre verkställighetstid än den längsta som kan beslutas enligt de nya bestämmelserna. Har inte beslut om längre övervakningstid meddelats bör samma övergångsbestämmelser som vid skyddstillsyn gälla. De nya bestämmelserna om undanröjande och ändring av vad som bestämts om kontraktsvården (32 kap. 8 - 10 §§ BrB) bör gälla även när domen meddelats före ikraftträdandet. Bestämmelserna om beslut om omhändertagande inför påbörjandet av verkställigheten och beslut om anmälningsskyldighet för den behandlingsansvarige har inte ändrats. Självfallet bör sådana beslut som har meddelats före lagens ikraftträdande gälla även efter lagens ikraftträdande.

För tydlighetens skull bör framhållas att den här föreslagna övergångsregleringen inte tar sikte på frågan huruvida domstolen skall välja villkorlig dom i stället för prövotidsstraff eller skyddstillsyn i stället för övervakningsstraff om den tilltalade efter ikraftträdandet döms för ett brott som har begåtts före denna tidpunkt. Legalitetsprincipen torde, med hänsyn till att de nya reglerna ger kortare prövo- respektive verkställighetstid, medföra att prövotidsstraff har företräde framför villkorlig dom och övervakningsstraff framför skyddstillsyn. I och för sig stramas verkställighetsinnehållet för övervakningsstraff upp på det sättet att påverkansprogram görs till ett obligatoriskt inslag. Men påverkansprogram kan redan i dag förekomma vid skyddstillsyn. För kontraktsvården har föreslagits en verkställighetstid som är kortare än prövotiden vid skyddstillsyn med föreskrift om kontraktsvård. Även vid kontraktsvård torde således de nya bestämmelserna ha företräde. I det sammanhanget bör nämnas att kontraktsvård enligt de nya reglerna inte kan dömas ut som ett alternativ till övervakningsstraff (33 kap. 18 § BrB i dess nya lydelse).

Lagen (1989:928) om samhällstjänst upphör att gälla vid utgången av år 1995, alltså innan vårt förslag kan träda i kraft. Om försöksverksamheten förlängs behövs övergångsbestämmelser på motsvarande sätt som för kontraktsvård. Med hänsyn till att samhällstjänstens utformning efter

år 1995 ännu inte är bestämd är det inte möjligt att uttala något om övergångsregleringen för samhällstjänsten. På samma sätt förhåller det sig med lagen (1994:451) om försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll, vilken upphör att gälla den 31 juli 1996.

När det sedan gäller villkorlig frigivning bör bestämmelserna i 26 kap. 6 - 9 §§ BrB i deras nuvarande lydelse - förutom den del i 26 kap. 6 § andra stycket BrB som avser minimitiden för villkorlig frigivning - gälla för den som före ikraftträdandet har dömts till fängelse. För närvarande får vissa av dem som har dömts till ett fängelsestraff som är längre än ett år friges villkorligt tidigare än på tvåtredjedelsdagen. De nya reglerna innebär att ingen får friges villkorligt före denna dag. De som har dömts till fängelse när de gamla reglerna gällde bör därför friges enligt de gamla reglerna, vilket alltså innebär att vissa av dem får friges före tvåtredjedelsdagen. Den sänkta minimitiden för villkorlig frigivning bör vara tillämplig även på dem som har dömts till fängelse före ikraftträdandet. Det gäller alltså i praktiken dem som har dömts till ett straff som inte är längre än två månader. Villkorlig frigivning bör dock, liksom för närvarande, inte ske från fängelsestraff som har dömts ut enligt 28 kap. 3 § BrB i dess gamla lydelse. Skälen för den valda lösningen har angetts i allmänmotiveringen. Det sagda innebär också att Kriminalvårdsnämnden under en övergångstid har kvar vissa uppgifter.

De nu angivna övergångsbestämmelserna för den villkorliga frigivningen bör vid gemensam verkställighet av flera fängelsestraff gälla endast fängelsestraff som har dömts ut före ikraftträdandet.

Beslut om prövotid, övervakning eller föreskrifter som har meddelats den frigivne före ikraftträdandet bör äga fortsatt giltighet. Har övervakningsnämnden på grund av misskötsamhet före ikraftträdandet beslutat om övervakning eller förverkande av villkorligt medgiven frihet (26 kap. 18-19 §§ BrB i deras nuvarande lydelse) bör dessa beslut gälla även efter ikraftträdandet. De nämnda besluten bör alltså inte omprövas på grund av lagens ikraftträdande. I övrigt bör de nya bestämmelserna tillämpas efter ikraftträdandet. Är det aktuellt att fatta beslut avseende någon som har dömts före ikraftträdandet men frigetts efter denna tidpunkt eller att fatta nya beslut avseende någon som har frigetts före ikraftträdandet, bör alltså de nya bestämmelserna genomgående tillämpas.

Förslaget innebär att den tid förlängs under vilken häktning eller delgivning av åtal måste ske för att förverkande av villkorlig frihet på grund av återfall i brott under prövotiden skall kunna komma i fråga. För dem som har frigetts före ikraftträdandet bör därför den gamla bestämmelsen i 34 kap. 4 § fjärde stycket BrB gälla.

Som tidigare nämnts måste Kriminalvårdsnämnden finnas kvar under en övergångstid. När nämnden har fullgjort sina uppgifter får regeringen förordna om dess definitiva upphörande.

Återfall i brott

av Jan Andersson

1 Inledning

I föreliggande framställning redovisas vissa uppgifter om återfall i brott. Data är hämtade från en undersökning av återfall i brott hos en population dömda år 1990. Det primära syftet här är att studera tid mellan lagföring och eventuellt återfall i brott. Frågeställningen har studerats tidigare, bl.a. har Statistiska centralbyrån (SCB) i publikationen Rättsstatistisk årsbok tidigare redovisat sannolikheten för återfall i brott under olika uppföljningsperioder, vanligen tre och fem år långa (se t.ex. SCB 1980 avsn. 3.6). Numera publiceras endast uppgifter om återfall under en treårig uppföljningsperiod efter lagföring, men med en utförlig redovisning av återfallsandelar efter bl.a. lagföringsår, gärningsmannens tidigare brottsliga belastning, kön och ålder samt efter typ av huvudbrott respektive huvudpåföljd i lagföringen (se t.ex. SCB 1993 avsn. 3.6 och von Hofer & Thorson 1991).

Utöver i SCB:s årligen återkommande redovisningar av återfall finns naturligtvis recidivuppgifter även i en mängd andra kriminologiska rapporter, bl.a. avseende tid mellan lagföring och återfall (t.ex. Andersson 1991).

Föreliggande undersökning är begränsad till personer som lagförts för brott som lett till strängare påföljd än böter (återfall i bötesdomar inkluderas endast i vissa avsnitt). Vidare är syftet begränsat till en rent deskriptiv redovisning av återfallsdata, således görs inga simuleringar av effekter på t.ex. fängelsepopulationen av olika modeller för påföljdsvalet. Framställningen inleds med en allmän beskrivning av återfall i brott, med bl.a. uppgifter om recidiv uppdelat efter den lagfördes ålder, huvudpåföljd, tidigare belastning m.m. Den primära frågeställningen, tid mellan lagföring och återfallsbrott, analyseras i avsnitt 10. Först ges emellertid en kort sammanfattning av resultaten.

2 Sammanfattning

Undersökningen avser återfall i brott hos den population om 34.018 personer som år 1990 dömdes till strängare påföljd än böter. Under en uppföljningsperiod om tre år begick 43,1 % av dessa nya brott som ledde till lagföring. Den andel av populationen som vid återfall dömdes till en

strängare påföljd än böter uppgick till 36,6%. Det visade sig att upprepade återfall var relativt vanligt förekommande. En mycket liten del av gärningsmännen svarade för en stor del av återfallen, 3,3% av gärningsmännen svarade för drygt 21% av alla återfall. Närmare var femte person, 18%, dömdes vid åtminstone två tillfällen till en strängare påföljd än böter.

Sannolikheten för återfall var mindre för de äldre gärningsmännen än för de yngre. Högst var den för den numerärt mycket lilla kategorin dömda i åldern 15-17 år. De yngre dömdes relativt sällan till fängelse vid sitt första återfall. Däremot var risken att de någon gång under treårsperioden skulle dömas till en frihetsberövande påföljd nästan lika hög som den genomsnittliga. Förordnande enligt 34 kap. 1§ 1p. BrB var den vanligast förekommande påföljden (25%) för de allra yngsta brottslingarna.

Risken att någon gång under uppföljningsperioden dömas till fängelse var högst för dem som i 1990 års dom erhållit ett förordnande enligt 34 kap. 1§ BrB. Näst högst var risken för dem som då hade ådömts en frihetsberövande påföljd. Minst risk för att dömas till fängelse vid återfall i brott löpte de som hade erhållit villkorlig dom. De med långa fängelsestraff i 1990 års dom återföll i mindre utsträckning än andra, t.o.m. mer sällan än de som hade meddelats villkorlig dom. Denna inkapaciteringseffekt har emellertid relativt liten betydelse för den totala återfallsandelen eftersom de med långa eller medellånga fängelsestraff var förhållandevis få. Endast 608 personer dömdes till fängelsestraff som var längre än två år.

Den absolut viktigaste prediktorn för att identifiera högriskkategorier är tidigare kriminell belastning. Återfallsrisken för de lagöverträdare som debuterade år 1990 var drygt 16% mot 50% för dem som tidigare hade lagförts för grövre brott vid tre tillfällen och 83% för den grupp (2.021 personer) som hade 16 eller fler belastningar. Även risken att någon gång dömas till fängelse under uppföljningsperioden varierade på ett liknande sätt.

Genom att kombinera gärningsmannens ålder med tidigare kriminell belastning går det att identifiera grupper med mycket låg respektive hög återfallsrisk. Av de 18-20 åringar som tidigare hade lagförts vid två tillfällen för grövre brott[1] återföll över 70%. Motsvarande återfallsrisk förelåg för dem i åldern 30-40 år som tidigare hade lagförts vid 10-15 tillfällen och för dem i åldern 41-50 år som hade lagförts vid minst 16 tillfällen.

---

[1] Med grövre brott avses brott som lett till strängare påföljd än böter. I de fall fängelse är stadgat för brottet ingår även vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall. Vidare ingår vissa åtalsunderlåtelser, närmare bestämt de som skulle ha lett till påföljd som antecknas i kriminalregistret om åtal skett.

Det visade sig att den kriminella karriären sällan var specialiserad, även om viss tendens fanns att gärningsmän som hade dömts för en viss typ av brott hade en högre sannolikhet att återfalla i sådant brott än brottslingar som hade dömts för andra brottstyper. Sannolikheten för recidiv var högst för gärningsmän med narkotikabrott eller stöldbrott som huvudbrott[2]. Återfallsrisken för rattfylleribrottslingar var lägre än den genomsnittliga, men vid återfall var just rattfylleribrott vanligast.

I regel skedde återfallen inom relativt kort tid efter den ursprungliga lagföringen. Tillskottet av nya återfallsbrottslingar i intervallet 31-36 månader efter dom var litet och till stor del bestående av personer som varit frihetsberövade under stora delar av uppföljningsperioden.

Av tabell 12 i undersökningen kan man utläsa att:

- redan inom sex månader hade nästan 21% återfallit i brott och nästan 18% hade återfallit i brott med strängare påföljd än böter. Detta innebär att nästan hälften av dem som återföll inom tre år återföll redan inom sex månader.
- inom ett år hade drygt 29% (inklusive bötesdomar) respektive 25% (exklusive bötesdomar) återfallit, vilket innebär att drygt två tredjedelar av recidivisterna återföll redan inom tolv månader.

Yngre återföll inte bara i högre utsträckning utan också snabbare än äldre kriminella. Samma mönster återfinns för de som var tidigare belastade. Skillnader i tid till återfall förekommer också mellan typ av huvudbrott och typ av huvudpåföljd[3] i domen.

3 Material

Populationen består av samtliga personer som någon gång under år 1990 erhållit påföljd i domstol, där huvudpåföljden varit svårare än böter. Sålunda ingår personer som erhållit fängelsestraff (inklusive rättspsykiatrisk vård), skyddstillsyn (inklusive i kombination med fängelse enligt 28 kap. 3§ BrB), villkorlig dom eller ett förordnande enligt 34 kap. 1§ BrB[4].

---

[2] Om en och samma dom omfattar fler än ett brott är huvudbrottet det brott med den strängaste straffskalan.

[3] Om en och samma dom innehåller flera olika påföljder räknas den strängaste påföljden i domen som huvudpåföljd.

[4] Med 34 kap. 1§ BrB avses här den första punkten i paragrafen vilken tillämpas i de fall en person som dömts till någon av påföljderna fängelse, skyddstillsyn och villkorlig dom, under tiden före domen eller innan påföljden verkställts till fullo, begått annat brott. Rätten kan då under vissa i 34 kap. BrB närmare angivna förutsättningar förordna att den tidigare dömda påföljden också skall omfatta det nya brottet.

Uppföljningsperioden i denna undersökning är tre år. Återfall avser i de flesta fall således brott begånget senast tre år efter personens första dom år 1990 (denna dom benämns i det följande *ingångslagföringen*).

Tidpunkten för återfallsbrottet skall alltså ligga inom uppföljningsperioden, ett kriterium som inte gäller för själva återfallsdomen, som alltså kan ha meddelats vid en senare tidpunkt. Med tanke på att tiden mellan brott och dom många gånger kan vara betydande, finns en möjlighet att somliga som begått brott under uppföljningsperioden inte dömts för detta fram till och med tidpunkten för datauttaget. En viss, men sannolikt mycket liten, underskattning av återfallsrisken föreligger därför. Att denna underskattning kan antas vara liten betingas av det faktum att återfallet i allmänhet kommer mycket snart efter en dom. Problemet blir något större vid beräkningar av *antalet* återfall under treårsperioden och när beräkningarna gäller huruvida personen *någon gång* under perioden *dömts till en specifik påföljd* eller för en viss brottstyp. I dessa fall erhålls en viss underskattning av det verkliga antalet fall. Den inkapaciterande effekten av fängelsestraffet, dvs det förhållandet att de med långa eller medellånga fängelsestraff har kortare tid att återfalla än andra, tas upp speciellt.

Grundmaterialets beskaffenhet medför att ett speciellt problem föreligger med de återfallslagföringar som innehåller brott som är begångna innan ingångsdomen. I sammanlagt 2.250 av de domar som följer först på ingångslagföringen är första brottsdatum för huvudbrottet en tidpunkt som ligger innan lagföringsdatum för ingångsdomen. Frågan är om dessa skall betraktas som återfallsbrott eller inte. I somliga av dessa fall förekommer visserligen även brott med brottsdatum som ligger efter datum för ingångsdomen och i åter andra är huvudbrottet begånget under ett tidsintervall där den senare tidpunkten ligger efter datum för ingångslagföringen. Dessa kan ju utan en alltför vidlyftig definition av begreppet benämnas återfall. Somliga domar innehåller dock endast brott som begåtts innan ingångsdomen, hur många dessa är kan inte avgöras med det grundmaterial som föreligger för denna undersökning. I avsnitt 10 görs försök att närmare studera vilken effekt dessa återfallslagföringar har på den totala bilden av recidivsannolikheter i populationen. Till dess behandlas dessa fall som andra lagföringar, dvs. som återfallsbrott.

4 Antal återfall inom tre år

Inledningsvis redovisas det totala antalet personer som återföll under den treåriga uppföljningsperioden samt hur ofta detta skedde. Härvid redovisas även återfall i brott som ledde till bötesdom.

Sammantaget återföll 43,1% av samtliga personer i ny brottslighet under de tre uppföljningsåren (dvs 14.674 av 34.018). Många av dessa återfall avsåg bötesbrottslighet. När dessa exkluderas kvarstår 12.446

personer, dvs andelen som återföll i brott som lede till strängare påföljd än böter uppgår till 36,6% (se tabell 1).

Tabell 1. Antal dömda som återfaller i brott inom tre år.

Antal återfall	Inklusive bötesdomar n	%	Exklusive bötesdomar n	%
0	19.344	56,9	21.572	63,4
1	6.907	20,3	6.240	18,3
2	3.477	10,2	2.798	8,2
3	1.987	5,8	1.576	4,6
4	1.169	3,4	938	2,8
5	603	1,8	491	1,4
6	318	0,9	237	0,7
7+	213	0,6	166	0,5
Summa återfall	31.029	100,0	25.430	100,0

Av tabellen framgår också att en liten del av populationen svarade för en mycket stor del av det totala antalet återfall. Exempelvis svarade de 3,3% mest aktiva brottslingarna (dvs. de med 5 eller fler återfall) för drygt 21% av återfallen. Motsvarande resultat redovisas också i många andra undersökningar, svenska (ex. Andersson 1991, Persson 1976, Wikström 1987) såväl som utländska (ex. Wolfgang m.fl. 1972). Denna snedfördelning av brottsligheten bland de kriminella är för övrigt själva utgångspunkten för förslag om selektiva åtgärder inom rättsväsendet, exempelvis för diskussionen om selektiv inkapacitering. Enligt den mest aktuella forskningen på området står det emellertid klart att prognoser av vilka som kommer att tillhöra den mest brottsaktiva delen av en population medför en betydande del s.k. falska positiva, dvs personer som felaktigt identifieras som framtida högaktiva (Andersson 1993).

5 Ålder och återfall

Att yngre kriminella har en genomsnittligt högre återfallssannolikhet än äldre, är ett väletablerat faktum, även om detta påstående kan kvalifice-

ras och för vissa subpopulationer rent av ifrågasättas[5]. I tabell 2 redovisas såväl sannolikheten att återfalla (exkl. bötesdomar) som andelen inom respektive ålderskategori som återföll mer än en gång under uppföljningsperioden. Vidare noteras det summerade och det genomsnittliga antalet återfall under perioden.

Tabell 2. Återfall inom tre år från ingångslagföringen (exkl bötesdomar) efter ålder.

Ålder	Andel med återfall	Andel med >1 återfall	Totalt antal återfall	Genomsnitt återfall per person	n
15-17	55,6	33,9	369	1,4	257
18-20	44,2	23,1	3.362	0,9	3.685
21-29	38,2	18,5	9.742	0,8	12.872
30-40	41,0	22,2	8.034	0,9	8.904
41-50	29,8	13,6	3.236	0,6	5.623
51+	15,8	5,5	687	0,3	2.677
Totalt	36,6	18,2	25.430	0,75	34.018

Ungdomar under 18 års ålder utgör här en betydligt mindre del av de lagförda än vad som redovisas i t.ex. SCB:s statistik över lagförda personer. Det finns flera orsaker till detta. En orsak är att föreliggande material inte innehåller personer som erhållit åtalsunderlåtelser. En annan är att en individ endast kan förekomma en gång - dvs det uttagsgrundande kriteriet är den första domen med påföljd strängare än böter år 1990 - medan SCB redovisar bruttostatistik, dvs. en person förekommer i tabellen lika många gånger som han lagförs under året. Dessutom kan det inte uteslutas att den typ av brottslighet ungdomar begår i allmänhet skiljer sig från de äldres kriminalitet på så sätt att de yngre i högre utsträckning än äldre kan dömas till böter.

Återfallsriskerna skiljde sig, som väntat, mellan yngre och äldre kriminella. Även andelen som återfaller mer än en gång varierade mellan åldrarna, och det i ännu större utsträckning än risken att återfalla någon gång. Sålunda går det att utläsa att mer än 60% av de yngsta (15-17 år) återfallsbrottslingarna återkom åtminstone ytterligare en gång

[5] Man kan t.ex. påvisa att bland personer med en hög kriminell belastning (s.k. vanemässigt eller kroniskt kriminella) har ålder inte den diskriminerande betydelsen som den har för t.ex. debutanter eller genomsnittligt.

under uppföljningsperioden[6], medan detta endast gällde för något mer än 50% av de i åldern 18-20 och 35% av återfallsbrottslingarna som var äldre än 50 år.

Här kan man naturligtvis invända att fängelsestraffets inkapaciterande effekt bidrar till skillnaden i återfallsrisker mellan ålderskategorierna. Yngre kriminella döms mer sällan till frihetsberövande påföljder och har därför mer tid i frihet under vilken de har möjlighet att begå brott. Onekligen var det så att yngre kriminella hade mer tid i frihet och därför också hade en högre sannolikhet att hinna återfalla under uppföljningsperioden. Fängelsestraffets inlåsningseffekter på brottsligheten var emellertid inte så stor att den mer än marginellt påverkade skillnader i återfallsandelarna mellan olika ålderskategorier. Dels var majoriteten av fängelsestraffen i ingångsdomarna så pass korta, att uppföljningsperioden för de flesta avkortades med endast några få månader. Dels visade en speciell analys där domar med utdömda fängelsestraff överstigande sex månader exkluderades, att skillnaderna i återfallsrisk i stort sett var desamma som de i tabell 2. Skillnaden var att andelen med återfall sjönk något när de med längre fängelsestraff exkluderades från analysen. De med medellånga fängelsestraff hade således en *högre* återfallsannolikhet, trots att tiden i frihet var något kortare för dem än för dem som inte erhöll fängelsepåföljd i ingångsdomen, däribland de flesta av de yngre kriminella.

6 Påföljd vid återfall

Den vanligast förekommande återfallspåföljden var fängelse[7]. Fängelsedomarna utgjorde något mer än hälften av samtliga återfallsdomar och 25 procent av samtliga i populationen återföll någon gång under treårsperioden i brott som ledde till sådan dom. Den näst vanligast förekommande återfallsdomen var böter (14% av de 34.018 i populationen återföll någon gång i brottslighet som ledde till en bötesdom), följt av förordnande enligt 34 kap. 1§ BrB (11%), skyddstillsyn (7%) och villkorlig dom (3%).

Risken att som första återfallspåföljd (med bötesdomar exkluderade) erhålla ett fängelsestraff var drygt 20%, med förväntat stora variationer mellan ålderskategorierna (se tabell 3). För de yngre kriminella var risken för fängelse som första återfallspåföljd förhållandevis liten, medan andelen skyddstillsyn var högre än den genomsnittliga. Vanligast

---

[6] Denna andel beräknas lätt genom att dela 55,6 (andelen som återfaller någon gång) med 33,9 (andelen som återfaller mer än en gång)

[7] Med fängelse avses här även rättspsykiatrisk vård och skyddstillsyn i kombination med fängelse enligt 28 kap. 3§ BrB.

förekommande påföljden i återfallsdomen för yngre brottslingar var ett förordnande enligt 34 kap. 1§ BrB.

Tabell 3. Påföljd i första återfallsdom (exklusive bötesdomar), fördelat efter ålder vid ingångslagföringen

	Inget återfall	Fä	Skt	Vd	34:1 BrB	Övriga	n
15-17	44,4	7,8	10,9	5,1	26,1	5,8	257
18-20	55,8	15,4	7,6	4,8	15,6	0,8	3.685
21-29	61,8	21,6	5,1	3,3	7,6	0,6	12.872
30-40	59,0	26,0	4,8	2,3	7,2	0,8	8.904
41-50	70,1	18,9	3,7	2,1	4,7	0,5	5.623
51+	84,2	9,5	1,6	1,9	2,4	0,3	2.677
Totalt	63,4	20,6	4,8	2,9	7,6	0,7	34,018

Den skillnad mellan åldersgrupperna som redovisas i tabell 3 minskar dock betydligt om hänsyn tas till samtliga återfall under uppföljningsperioden och inte bara till påföljd i första återfallsdomen. I en analys som omfattar uppgifter om återfallsdomar under hela uppföljningsperioden visade det sig att sannolikheten att en ung kriminell (15-17 år) någon gång under treårsperioden skulle återfalla i brott som ledde till fängelse, var hela 22% mot 30% för dem med den högsta risken att någon gång återfalla i fängelsedom (30-40 år). För hela populationen var den genomsnittliga andelen som någon gång under treårsperioden dömdes till fängelse, som nämnts, 25%.

7 Påföljd och återfall

Återfallsundersökningar visar genomgående att det finns relativt stora skillnader i återfallsrisker beroende på vilken typ av påföljd gärningsmannen erhåller i ingångslagföringen. Sålunda återfaller fängelsedömda i högre utsträckning än de som dömts till böter och skyddstillsynsdömda har en högre sannolikhet att återfalla än fängelsedömda. De som döms till villkorlig dom respektive normerade böter har genomgående förhållandevis låga återfallsrisker. Motsvarande resultat ges i denna undersökning. I tabell 4 redovisas sannolikheten för återfall (exkl. bötsdomar) med huvudpåföljd i första återfallsdomen specificerad. I tabell 5 följer motsvarande data men i stället för huvudpåföljd i första återfallsdomen redovisas sannolikheten att någon gång under uppföljningsperioden dömas till de specificerade påföljderna.

Antalet personer som hade dömts till fängelse som huvudpåföljd i ingångsdomen var 13.303. Näst vanligast förekommande påföljd var villkorlig dom (12.209) följt av skyddstillsyn[8] (6.489). Förordnande enligt 34 kap. 1 § BrB förekom i 2.017 fall, varav skyddstillsyn var den vanligast förekommande tidigare ådömda påföljden (1.644).

Tabell 4. Återfall under en treårsperiod, efter huvudpåföljd i ingångslagföringen, första återfall exkl böter.

		Huvudpåföljd vid första återfall			
Påföljd i ing.lagf.	Andel med återfall	Fängelse	Skydds-tillsyn	Villk. dom	34:1 BrB
Fängelse	43,4	31,9	4,5	2,3	3,7
Skyddstillsyn	47,0	18,1	3,6	1,1	23,6
Villkorlig dom	19,0	7,7	4,9	4,5	1,4
BrB 34:1 (Fä)	64,9	45,0	12,0	2,7	4,8
BrB 34:1 (Sk)	66,2	30,5	9,7	2,2	23,2
BrB 34:1 (Vd)	31,7	15,9	11,0	4,9	0,0
Totalt	36,6	20,6	4,8	2,9	7,6

Tabell 5. Återfall i påföljd någon gång under uppföljningsperioden, efter huvudpåföljd i ingångslagföringen.

Påföljd	Andel med återfall	Fängelse	Skydds-tillsyn	Villkorlig dom	34:1 BrB
Fängelse	43,4	35,8	7,7	2,8	8,5
Skyddstillsyn	47,0	26,4	6,6	1,4	27,3
Villkorlig dom	19,0	9,2	5,7	4,9	3,1
BrB 34:1 (Fä)	64,9	55,0	18,9	3,1	15,1
BrB 34:1 (Sk)	66,2	43,4	15,1	3,0	30,4
BrB 34:1 (Vd)	31,7	17,1	12,2	4,9	2,4
Totalt	36,6	24,9	7,2	3,3	11,3

[8] Här inkluderas skyddstillsyn i kombination med fängelse enligt 28 kap. 3§ BrB.

Av tabellerna 4 och 5 går det att utläsa att återfallssannolikheterna skiljde sig mellan olika påföljder, men också att sannolikheten att t.ex. dömas till fängelse givet ett återfall under uppföljningsperioden varierade betydligt. För dem som erhållit villkorlig dom gäller exempelvis inte bara att sannolikheten för att de åter skulle dömas för brott var lägre än genomsnittet, utan också att sannolikheten var lägre för att de vid ett återfall skulle dömas till fängelse. Något över 40%[9] av dem som återföll efter att ha dömts till villkorlig dom erhöll fängelsestraff som första återfallsdom (exkl. böter) mot 74% av dem som hade dömts till fängelsestraff i ingångsdomen. En annan stor skillnad föreligger när det gäller sannolikheten att erhålla ett förordnande enligt 34 kap. 1 § BrB, där sannolikheten för att fängelsedömda vid återfall skulle erhålla ett sådant förordnande var betydligt lägre (9%) än för dem som hade dömts till skyddstillsyn (50%) och dem som i ingångsdomen hade erhållit ett förordnande om att tidigare ådömd skyddstillsyn skulle omfatta även det nya brottet (35%).

Att med utgångspunkt från återfallsrisker efter olika påföljder dra slutsatser om påföljders individualpreventiva effekter är naturligtvis inte möjligt. Påföljderna delas ju inte ut slumpmässigt, utan valet mellan olika påföljder samvarierar med faktorer som i sig har bäring på återfallsrisken. De viktigaste härvidlag är brottets grovhet samt gärningsmannens tidigare kriminell belastning och ålder. Allmänt gäller att personer som döms till grövre brott i högre utsträckning återfaller än de som döms för lindriga[10], samtidigt som brottets grovhet är av avgörande betydelse för påföljdsvalet. På samma sätt förhåller det sig med gärningsmannakarakteristika som tidigare belastning och ålder. Det går helt enkelt inte att hålla kontroll för alla bakgrundsfaktorer som samvarierar med återfallsrisken för att på så sätt jämföra olika påföljders individualpreventiva effekter.

Med en så pass kort uppföljningsperiod som tre år finns det utrymme för att den inkapaciterande effekten av fängelsestraffet kan ha inverkat menligt på de frihetsberövades möjligheter att återfalla. Eftersom uppföljningsperioden räknas från lagföringsdatum för ingångsdomen och inte från avslutad verkställighet av fängelsestraffet, har de med längre fängelsestraff helt enkelt haft mindre tid på sig att återfalla än de med korta eller inga fängelsestraff alls. För att illustrera detta visas i figur 1 andelen som återföll uppdelat på den utdömda fängelsetidens längd. De med korta eller medellånga fängelsestraff hade som framgår, en betydligt högre återfallsrisk än den genomsnittliga, medan de med längre

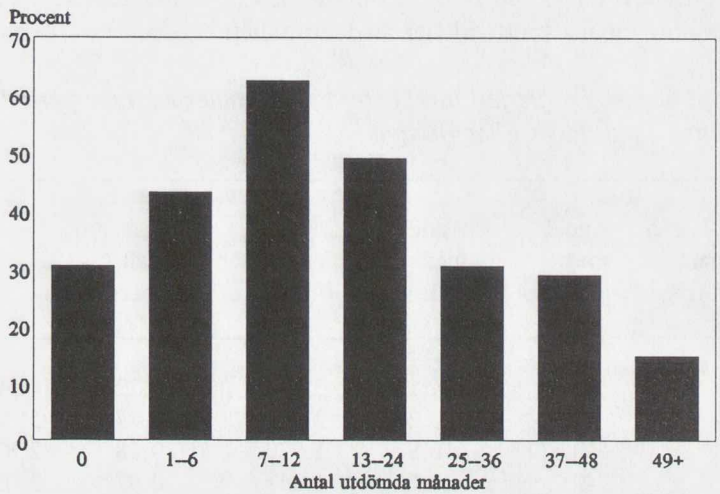
---

[9] Denna andel kan räknas fram genom att dela andelen av de villkorligt dömda som återfaller (19,0) med andelen som erhåller fängelsestraff vid första återfall (7,7).

[10] Skillnaden i återfallsrisk mellan personer som döms för grova respektive lindriga brott minskar dock betydligt när kontroll hålls för t.ex. tidigare belastning (Andersson 1991, tabell 5.6).

fängelsetider - tre år eller mer (n=332) - återföll i mindre utsträckning än andra. Återfallsrisken för t.ex. dem med en utdömd tid överstigande fyra år (n=176) var t.ex. lägre än återfallsrisken för dem som hade meddelats villkorlig dom (14,8% respektive 19,0%).

Figur 1. Återfall i brott (exkl bötesdomar) under tre år efter datum för ingångsdomen, efter utdömd fängelsetid.



8 Återfall och tidigare brott

Över hälften (57% eller 19.423 personer) av samtliga, hade tidigare lagförts för grövre brott[11]. En mindre del, knappt sex procent av populationen, hade tidigare lagförts vid 16 eller fler tillfällen. Som mest hade en person lagförts 70 gånger innan ingångsdomen. Recidivundersökningar, svenska såväl som utländska, visar genomgående att återfallsrisken varierar med tidigare kriminell belastning. Sannolikheten för återfall är mindre för debutanter i brott än för dem som tidigare lagförts. Detta gäller även om kontroll hålls för faktorer som sam-

[11] Se fotnot nr. 1 för en definition av begreppet grövre brott.

varierar med tidigare brottslighet, som t.ex. ålder och typ av brott i den aktuella påföljden (Andersson 1991). Resultaten från föreliggande undersökning bekräftar detta.

Risken för återfall sammanhänger, som framgår av tabell 6, mycket väl med tidigare antal lagföringar. Av dem som debuterade i brott år 1990 begick 16% nya brott under uppföljningstiden. De som tidigare hade lagförts vid ett tillfälle återföll i nästan dubbelt så hög utsträckning (30%). En separat analys av risken att vid första återfall (exkl bötesdomar) erhålla en fängelsedom visade ännu större skillnader. Andelen fängelsedomar vid första återfallet var exempelvis 6,5% för dem som var debutanter vid ingångslagföringen, 13,5% för dem som hade dömts för grövre brott vid ett tidigare tillfälle och 65% för dem som tidigare dömts för sådana brott vid fler än 15 tillfällen.

Tabell 6. Risk för återfall (exkl bötesdomar) under en treårsperiod, efter tidigare antal tidigare lagföringar

Antal tidigare lagföringar	Andel med återfall	Andel med >1 återfall	Totalt antal återfall	Genomsnitt återfall per person	n
0	16,2	4,1	3.274	0,22	14.595
1	29,9	10,2	2.462	0,47	5.223
2	40,8	16,8	1.970	0,68	2.876
3	49,7	23,7	1.969	0,97	2.039
4	54,4	28,2	1.479	1,02	1.445
5-9	62,8	36,0	5.347	1,37	3.890
10-15	73,4	49,7	3.553	1,84	1.929
16+	83,4	68,1	5.376	2,66	2.021
Totalt	36,6	18,2	25.430	0,75	34.018

Ur tabell 6 går det även att analysera sannolikheten för att en återfallsbrottsling kommer att återfalla vid åtminstone ytterligare ett tillfälle under uppföljningsperioden. Denna sannolikhet var betydligt högre för dem med mer omfattande kriminell belastning, trots att det i denna grupp ingick en större andel personer som var frihetsberövade under delar av uppföljningsperioden. Av de debutanter som återföll var det 25% som gjorde sig skyldiga till brott vid åtminstone ytterligare ett tillfälle och bland dem med tre tidigare belastningar var denna andel nästan 50%. För den tyngst belastade gruppen, de med 16 eller fler registreringar för grövre brott, var motsvarande risk 82%.

Sannolikheten att någon gång under den treåriga uppföljningsperioden dömas till en bestämd påföljd, fördelat på tidigare belastning, kan utläsas av tabell 7. De villkorliga domarna utgjorde som väntat en mycket liten del av återfallsdomarna. Särskilt ovanligt var det att villkorlig dom meddelades dem som vid många tidigare tillfällen dömts för grövre brott. Däremot ökade skyddstillsyn och förordnanden enligt 34 kap. 1§ BrB i andel med stigande belastning. Så gjorde även andelen fängelsedomar; för dem med den tyngsta kriminella bakgrunden (de med 16 eller fler belastningar) var risken att någon gång under den treåriga uppföljningsperioden begå ett brott som ledde till fängelse drygt 75%.

Tabell 7. Risk att någon gång dömas till vissa påföljder under en treårsperiod.

Tidigare antal lagföringar	Fängelse	Skydds-tillsyn	Villkorlig dom	34:1 BrB
0	7,7	3,6	3,4	4,1
1	16,6	5,9	3,7	10,1
2	24,8	7,8	3,6	14,1
3	33,7	10,3	3,8	17,7
4	37,4	11,1	3,8	17,4
5-9	47,5	12,5	3,4	20,4
10-15	60,6	13,1	1,7	21,3
16+	75,7	14,2	1,9	23,8
Totalt	24,9	7,2	3,3	11,3

Betydelsen av tidigare brottslighet för risken att återfalla i brott hänger delvis samman med ålder. Av naturliga skäl fanns det en lägre andel med många tidigare belastningar bland de yngre lagöverträdarna än bland de något äldre. Av tabell 8 framgår att den struktur vi tidigare såg, nämligen att risken för fortsatt brottslighet ökade med antalet tidigare lagföringar, står sig också inom respektive ålderskategori. Samtidigt gäller att återfallsrisken är betingad av ålder, oavsett tidigare belastning. Sannolikheten för återfall i brott var allmänt sett högre ju yngre lagöverträdaren var. Kombinationen av dessa båda faktorer, dvs. ålder och tidigare brottslighet, ger möjlighet att identifiera kategorier med mycket skilda återfallsrisker och delpopulationer i olika åldrar med liknande återfallsrisker. Exempelvis var återfallsrisken för äldre kriminella (51 år eller äldre) med fyra tidigare lagföringar lika hög som för en debutant i åldern 18-20 år, och en yngre kriminell med omfattande tidigare kriminell belastning hade mer än 15 gånger så hög risk att återfalla som en äldre debutant. Det kan vidare noteras att flertalet av

dem som var under 21 år och som tidigare vid något tillfälle hade lagförts för grövre brott återföll under uppföljningsperioden.

Tabell 8. Återfallsrisk (exkl bötesdomar) fördelat efter ålderskategori och tidigare antal belastningar.

	15-17	18-20	21-29	30-40	41-50	51+
0	43,0	28,1	17,5	13,3	9,7	5,8
1	(62,5)	52,4	32,8	24,9	16,6	13,5
2	(90,5)	70,7	44,6	34,5	25,7	19,3
3	(81,3)	78,0	57,2	42,2	28,3	25,7
4	(80,0)	80,6	65,6	44,7	39,8	29,6
5-9	(100,0)	94,5	74,4	58,0	47,3	30,0
10-15	-	(95,0)	85,3	77,8	56,8	38,3
16+	-	(100,0)	91,9	86,3	82,9	57,4

(Andelar beräknade på ett bastal lägre än 50 är satt inom parentes)

9 Brottstyp och återfall

Skillnader i återfallssannolikheter efter vilken typ av brott gärningsmannen lagförts för, hör även det till de områden som har studerats relativt flitigt (t.ex. Klein & Caggiano 1986, Andersson 1991). Allmänt finner man att dessa skillnader är mindre mellan gärningsmän som dömts för olika typer av brott än mellan dömda med olika åldrar, olika påföljder och mellan debutanter och recidivister. Med kontroll för dessa senare faktorer minskar skillnaderna i återfallsrisk mellan olika brottstyper, men allt pekar på att vissa skillnader trots allt kvarstår. Narkotikabrottslingar har t.ex. i allmänhet större benägenhet att återfalla än personer dömda för rattfylleri, även om kontroll hålls för tidigare brottslighet. Narkotikabrottslingar utmärker sig i de svenska forskningsresultaten genom såväl en återfallsrisk som är högre än den genomsnittliga, som genom kortare tid till återfall. Vidare har man funnit att de som återfaller efter att ha lagförts för narkotikabrott har en lika hög eller högre återfallsfrekvens under uppföljningsperioden trots att deras tid i frihet är genomsnittligt kortare än andras (Andersson 1991 kap. 5).

En annan frågeställning som varit föremål för forskarnas intresse, är i vad mån kriminella specialiserar sig i vissa brottstyper, dvs. om sannolikheten för att t.ex. en våldsbrottsling skall återfalla i våld är högre än vad som är fallet för en annan kriminell. Viss specialisering har kunnat konstateras, men generellt gäller diversifiering i den kriminella karriären.

I den följande framställningen har de två grövsta brotten (enligt SCB:s klassificering, se SCB 1993 s. 89) i återfallslagföringarna använts. Sålunda räknas som återfall i t.ex. stöldbrott inte endast fall där huvudbrottet i återfallsdomen är stöld, utan också fall där sådant brott ingår som näst grövsta brott, även om huvudbrottet skulle tillhöra en annan kategori. Raderna i tabellerna summerar således inte till andelen som återfaller totalt sett, eftersom en och samma person kan ha dömts för mer än en brottstyp i återfallslagföringen.

Tabell 9. Återfall (första återfall exkl bötesdomar) efter huvudpåföljd inom tre år.

		Brott i första återfallsdomen						
Huvudbrott ing.dom	Proc återfall	Våld	Stöld	Bedr	Skad	Rattf	Nsl	n
Våld	35,8	**17,3**	11,1	5,0	1,6	4,2	2,1	6.968
Stöld	49,6	9,2	**30,3**	10,0	1,8	4,4	4,1	9.187
Bedr	31,4	4,7	12,5	**12,3**	0,6	3,0	3,2	6.391
Skadeg	40,7	17,7	15,8	6,2	**3,3**	3,8	1,4	209
Rattf	21,8	4,3	4,0	2,8	0,5	**10,9**	0,7	6.564
Nsl	49,9	7,5	17,0	11,1	1,1	2,6	**17,9**	1.633
Övriga	34,3	6,2	9,4	7,4	0,8	4,4	3,3	3.066
%	36,6	8,8	15,3	7,8	1,2	5,3	3,4	100,0
n	12.446	2.987	5.191	2.659	397	1.794	1.173	34.018

Inledningsvis kan man konstatera att återfallsrisken varierar något beroende på vilken typ av brott som ingår i ingångslagföringen. I överenstämmelse med tidigare undersökningsresultat visade sig narkotikabrottslingar återfall i större utsträckning än vad som motsvarar genomsnittet för samtliga kategorier dömda. Även de som hade dömts för stöld visade sig återfalla i högre grad än genomsnittet. Lägst återfallsrisk hade rattfylleridömda.

Sannolikheten för att som första återfall (exkl. bötesdomar, i bilagans tabell B1 redovisas motsvarande data med bötesdomar inkluderade) lagföras för samma typ av brott som i ingångslagföringen, var genomgående högre än vad som kunde förväntas med hänsyn till slumpen. (Andelen som återfaller i samma brottstyp som i ingångslagföringen markeras i tabell 9 och 10 med fet stil.) I nästan hälften (48%) av våldsbrottslingarnas första återfallsdomar ingick våldsbrott, medan detta endast var fallet för knappt var fjärde (24%) av samtliga som återföll.

Även när det gäller dömda för skadegörelsebrott var det förhållandevis vanligt att den första återfallsdomen innefattade våldsbrott (43%). Däremot gjorde sig endast 15% av såväl de bedrägeridömda som narkotikabrottslingarna skyldiga till våldsbrott vid första återfall.

Största differenserna, och därmed högsta relativa graden av specialisering, mellan det förväntade värdet (det genomsnittliga) och observerad sannolikhet, återfinns för rattfylleridömda och de som döms för narkotikabrott. Hälften av de rattfylleridömda har ett rattfylleribrott i första återfallsdomen medan den genomsnittliga andelen för samtliga återfallsbrottslingar var 14%. Risken att en narkotikabrottsling som återföll i brott skulle dömas för narkotikabrott var 36% mot 9% för samtliga som återföll.

Motsvarande mönster återfinns när i stället samtliga återfallsdomar under uppföljningsperioden ingår i beräkningarna (tabell 10, i bilagans tabell B2 redovisas motsvarande data med bötesdomar inkluderade). Visserligen hade hela 74% av de stöldbrottslingar som återföll samma brott i någon av återfallsdomarna, men den genomsnittliga andelen för samtliga som återföll var också hög (53%). Igen finner vi att narkotikabrottslingar och rattfyllerister som återfaller har den högsta relativa specialiseringen; av de som återföll i dessa kategorier gjorde sig 50 respektive 55% skyldiga till samma typ av brott som i ingångslagföringen, medan den genomsnittliga risken att återfalla i dessa brottstyper var 16 respektive 19%.

Tabell 10. Återfall (någon gång, exkl bötesdomar) efter huvudpåföljd inom tre år.

		Brott under uppföljningsperioden						
Huvudbrott ing.dom	Proc återfall	Våld	Stöld	Bedr	Skad	Rattf	Nsl	n
Våld	35,8	**21,5**	14,7	8,2	2,6	6,1	4,1	6.968
Stöld	49,6	15,8	**36,7**	17,3	3,3	7,2	8,1	9.187
Bedr	31,4	7,4	16,0	**16,3**	1,0	4,3	5,4	6.391
Skadeg	40,7	23,4	22,0	10,0	**7,2**	6,7	2,9	209
Rattf	21,8	5,7	5,2	3,8	0,7	**12,0**	1,1	6.564
Nsl	49,9	10,8	23,8	17,8	1,8	4,2	**24,9**	1.633
Övriga	34,3	9,0	14,0	11,3	1,1	6,6	6,1	3.066
%	36,6	12,6	19,5	12,1	2,0	7,1	6,0	100,0
n	12.446	4.293	6.627	4.107	679	2.414	2.049	34.018

I tabell 11, slutligen, redovisas en sammanfattande bild av återfallssannolikheten med hänsyn till vilken typ av huvudbrott som ingår i ingångslagföringen. Såväl återfallsrisk som risk att återfalla mer än en gång under de tre uppföljningsåren varierade mellan olika brottstyper. Narkotikabrottslingar och de som hade dömts för stöldbrott återföll mer än tre gånger så ofta som de med den lägsta återfallsrisken - rattfylleribrottslingarna. Stöldbrottslingarna, som svarade för 27% av populationen, stod för 41% av samtliga återfallsdomar med brott som ledde till strängare påföljd än böter. Mönstret återkommer även när återfall i brott som ledde till bötesdom inkluderas (se tabell B3 i bilagan).

Tabell 11. Återfall (någon gång, exkl bötesdomar), efter huvudbrott i ingångslagföringen.

Huvudbrott i ingångsdomen	Andel med återfall	Andel med >1 återfall	Totalt antal återfall	Genomsnitt återfall per person	n
Våld	35,8	16,3	4.692	0,67	6.968
Stöld	49,6	28,6	10.538	1,15	9.187
Bedr	31,4	15,1	4.006	0,63	6.391
Skadeg	40,7	23,0	177	0,85	209
Rattf	21,8	7,0	2.171	0,33	6.564
Nsl	49,9	27,6	1.660	1,02	1.633
Övriga	34,3	17,0	2.186	0,71	3.066
Totalt	36,6	18,2	25.430	0,75	34.018

10 Tid till första återfall

I det följande kommer intresset att fokuseras kring tid till första återfallsbrott. Som tidigare definieras återfallsbrott som ett brott som begåtts inom tre år räknat från datum för ingångslagföringen år 1990 och som lett till påföljd strängare än böter. I detta avsnitt kompletteras redovisningen med en bredare definition av återfallsbrott, då i vissa fall också tid till återfall som lett till bötesdom inkluderas.

Först redovisas det totala antalet (respektive andelarna) som återföll inom vissa tidsintervall, dels med hänsyn tagen även till bötesdomar, dels med dessa exkluderade (tabell 12) . Som framgår kom återfallet i många fall mycket snart efter ingångslagföringen, inom sex månader hade nästan hälften av det totala antalet recidivister återfallit i brott. Man bör emellertid notera att en betydande del av dessa återfallsdomar har som första brottsdatum en tidpunkt som ligger innan ingångslagför-

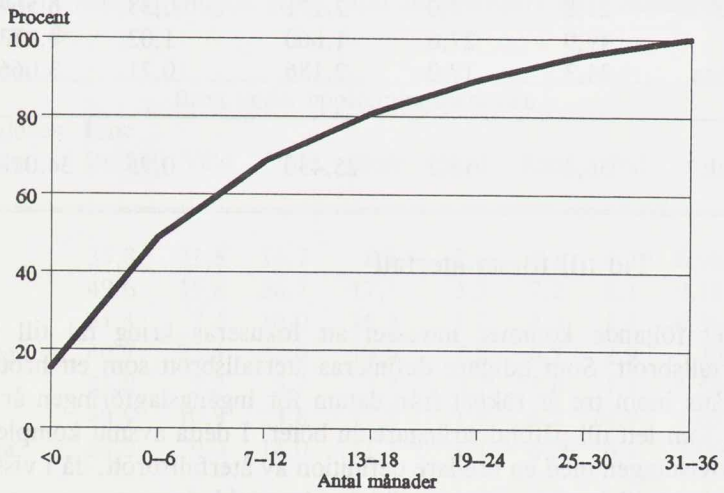
ingen[12]. Tillskottet av återfallsbrottslingar mellan 31 och 36 månader är mycket litet, när bötesdomar exkluderas är tillskottet endast 1,5 procentenheter.

I figur 2 redovisas de kumulativa återfallsandelarna för dem som har återfallit under den treåriga uppföljningsperioden.

Tabell 12. Antalet som återfaller i brott inom vissa tidsintervaller, samt kumulativa andelar.

	<0 mån	0-6	7-12	13-18	19-24	25-30	31-36
Bötesdomar inkluderade:							
n	2,250	4,838	2,858	1,887	1,326	926	589
kum%	6,6	20,8	29,2	34,8	38,7	41,4	43,1
Bötesdomar exkluderade:							
n	1,908	4,146	2,437	1,539	1,100	796	520
kum%	5,6	17,8	25,0	29,5	32,7	35,1	36,6

Figur 2. Tid till återfall för recidivister, kumulativ procent.



[12] Men, som påvisas senare, har dessa inte motsvarande stora betydelsen för den totala andelen som återfaller under uppföljningsperioden.

Två speciella analyser har gjorts för att något närmare studera den tidigare diskuterade situationen att somliga har en återfallsdom vars huvudbrott har ett datum eller ett tidsintervall som inkluderar tiden innan datum för ingångslagföringen. I en av dessa analyser exkluderades samtliga sådana fall, i en annan endast en del av dessa, nämligen de med ett enda brott i återfallslagföringen. Resultaten visar att om samtliga fall med datum innan ingångslagföringen sorteras bort, minskar den totala återfallsandelen med tre procentenheter (från 43,1 till 39,9% respektive från 36,6 till 33,6%). Detta visar att ungefär hälften av dem som borträknats som återfallsbrottslingar p.g.a. datumproblemet, ändå kom med som recidivister i och med ännu en dom under uppföljningsperioden. Dessa nya domar kom vanligen mycket snabbt efter ingångslagföringen.

I den andra analysen, där återfallsdomar omfattande endast ett brott uteslöts för det fall att brottet hade begåtts före ingångsdomen, visade det sig att andelen återfallsbrottslingar minskade endast marginellt. Den vanligast förekommande anledningen till detta är att i de flesta av återfallslagföringarna i fråga ingick fler än ett brott. Vidare återföll en del av dem som trots allt tagits bort vid ännu ett tillfälle under uppföljningsperioden, varför skillnaderna mellan resultaten i tabell 11 och de från en sådan analys stannar vid mellan 1,0 och 1,3 procentenheter.

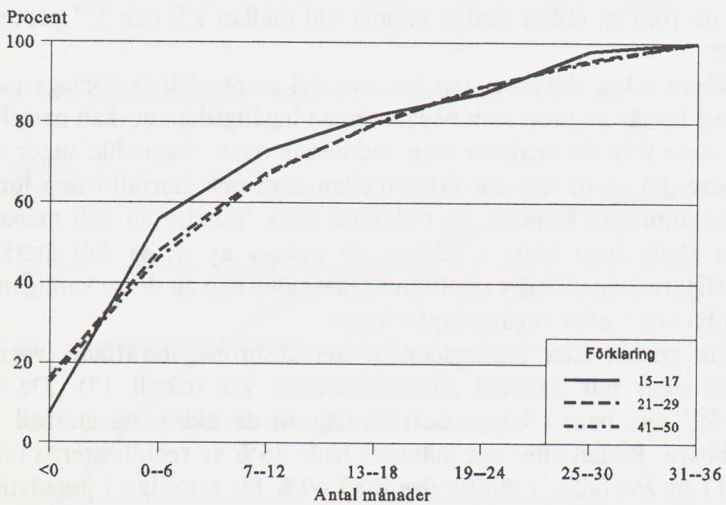
Några säkra slutsatser om hur stor del av återfallslagföringarna som endast består av brott som begåtts innan ingångsdomen, kan naturligtvis inte dras från de analyser som redovisats ovan. Sannolikt utgör de en mindre del av de fall där tiden mellan dom och återfall i den fortsatta framställningen kommer att redovisas som "mindre än noll månader". Man skall även hålla i minnet att många av dessa fall återkom i ytterligare domar under uppföljningsperioden och att dessa vanligen kom relativt snart efter ingångslagföringen.

Hur snabbt efter ingångsdomen återfallsbrottet inträffade, varierade något efter hur gammal gärningsmannen var (tabell 13). De yngre återföll inte bara i högre utsträckning än de äldre, de återföll också snabbare. Redan efter sex månader hade 56% av recidivisterna i åldern 15-17 år återfallit, i jämförelse med 49% för samtliga i populationen. Detta framgår av figur 3.

Tabell 13. Tid till (första) återfallsbrott efter gärningsmannens ålder vid ingångsdom. Kumulativa procent.

	<0 mån	0-6	7-12	13-18	19-24	25-30	31-36
15-17	3,9	31,1	40,5	45,5	48,6	54,5	55,6
18-20	6,6	22,6	30,6	36,0	39,6	42,3	44,2
21-29	6,2	18,3	25,8	30,4	34,0	36,6	38,2
30-40	6,0	20,2	28,3	33,5	37,1	39,5	41,0
41-50	4,5	13,8	20,0	23,9	26,7	28,5	29,9
51+	2,8	8,0	11,1	12,8	13,9	15,1	15,8
Totalt	5,6	17,8	25,0	29,5	32,7	35,1	36,6

Figur 3. Tid till återfall efter ålder, kumulativa procent.

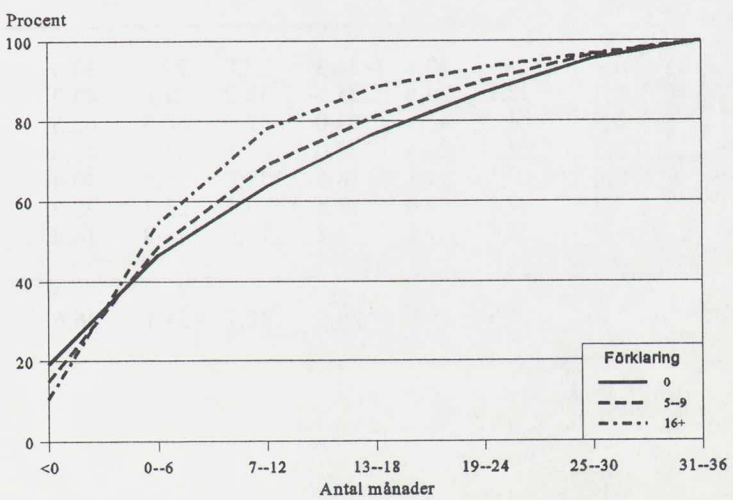


I avsnitt 8 framgick att den största differensen i återfallssannolikhet fanns mellan dem med många tidigare lagföringar för grövre brott och debutanter. Ju fler tidigare lagföringar i karriären desto högre sannolikhet för återfall. I tabell 14 (och i figur 4) framgår att tidigare lagföringar också hade bäring på hur snabbt gärningsmannen återföll, och detta trots att de med många tidigare lagföringar i allmänhet hade mindre tid i frihet att återfalla eftersom de i högre utsträckning än andra hade dömts till en frihetsberövande påföljd i ingångslagföringen.

Tabell 14. Tid till återfall, efter tidigare belastning. Kumulativ fördelning.

	<0	1-6	7-12	13-18	19-24	25-30	31-36
0	3,1	7,5	10,3	12,4	14,1	15,5	16,2
1	5,4	14,1	19,4	23,8	26,4	28,5	29,9
2	6,6	18,2	26,2	31,6	35,7	38,6	40,8
3	8,1	25,1	34,1	39,9	44,4	47,7	49,7
4	8,2	25,5	35,9	41,9	47,8	51,2	54,4
5-9	9,4	30,5	43,4	51,0	56,6	60,5	62,8
10-15	8,1	36,8	51,7	60,4	66,9	70,9	73,4
16+	9,0	45,4	65,2	73,8	77,9	80,7	83,4
Totalt	5,6	17,8	25,6	29,5	32,7	35,1	36,6

Figur 4. Tid till återfall för recidivister, efter tidigare belastning. Kumulativ serie.



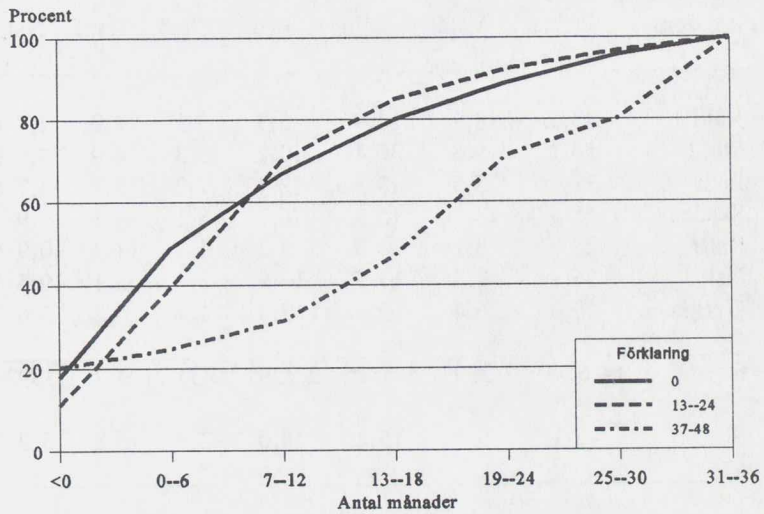
I avsnitt 8 diskuterades den inkapaciterande effektens betydelse för möjligheten att återfalla under en så pass kort uppföljningsperiod som tre år. Av figur 1 framgick där att de med medellånga fängelsestraff återföll

i högre grad än de utan en frihetsberövande påföljd och att de med längre fängelsestraff än fyra år återföll i mindre utsträckning än de med den allra minsta återfallsrisken, dvs. de som hade erhållit villkorlig dom. I tabell 15 och i figur 5 redovisas närmare tid mellan dom och återfallsbrottet uppdelat efter frihetsstraffets längd i ingångsdomen. Återfallsnivån för dem med medellånga frihetsberövanden (13-24 månader) låg något under den för dem utan fängelsestraff i domen under de två första perioderna, men därefter markant över. För dem med frihetsstraff i intervallet 37-48 månader var nivån klart under hela perioden fram t.o.m. tre år, men man kan notera att under den sista tolvmånadersperioden - dvs under den period där många av dem erhållit villkorlig frigivning - var tillskottet i återfallsbrottslingar markant högre än för någon annan kategori.

Tabell 15. Tid till återfall efter fängelsestraffets längd (exkl böter). Kumulativa procent.

Fängelse-straffets längd	Tid till återfall						
	<0	0-6	7-12	13-18	19-24	25-30	31-36
0	5,4	14,9	20,4	24,3	27,0	29,1	30,4
1-6	6,4	22,7	30,9	35,5	39,0	41,6	43,2
7-12	6,9	24,7	43,9	53,0	57,6	60,5	62,5
13-24	5,3	12,5	24,8	35,0	42,8	45,7	49,0
25-36	7,6	10,5	14,1	18,5	22,8	27,5	30,4
37-48	5,8	7,1	9,0	13,5	20,5	23,1	28,8
49+	1,7	3,4	7,4	9,1	11,9	14,8	14,8
Totalt	5,6	17,8	25,6	29,5	32,7	35,1	36,6

Figur 5. Tid till återfall för dem som återfallit under tre år, efter fängelsestraffets längd.



Till skillnad från vad som kunnat visas ovan vad avser skillnader i tid till första återfall, hade typ av brott i ingångslagföringen en mycket liten betydelse för hur lång tid som förflyter innan återfallsbrottet inträffar. Våldsbrott eller narkotikabrott som huvudbrott i lagföringen tenderade att leda till längre tid till återfall, men då skall man ha i minnet att vid just dessa brott var de längre fängelsestraffen vanligare än vid andra brott, med inkapaciterande effekter som följd. De båda tabeller som visar detta finns redovisade i tabellbilagan (tabell B4 och B5).

Tabellbilaga

Tabell B1. Återfall (första återfall inkl bötesdomar) efter huvudpåföljd inom tre år. De två grövsta brotten i återfallsdomen.

		Brott i första återfallsdomen						
Huvudbrott ing.dom	Proc. återfall	Våld	Stöld	Bedr	Skad	Rattf	Nsl	n
Våld	43,5	18,1	11,9	5,3	3,5	4,9	2,7	6.968
Stöld	56,1	9,8	30,4	10,2	3,3	4,9	4,6	9.187
Bedr	37,6	5,5	13,3	12,4	1,2	3,7	3,7	6.391
Skadeg	45,9	18,7	15,3	6,7	8,1	4,3	1,9	209
Rattf	28,0	5,1	4,5	3,2	1,7	11,3	0,9	6.564
Nsl	56,7	7,7	17,5	10,9	1,8	3,1	19,5	1.633
Övriga	40,0	6,4	9,5	7,4	1,7	4,8	3,6	3.066
n	14.674	3.209	5.382	2.729	831	1.977	1.339	34.018
%	43,1	9,4	15,8	8,0	2,4	5,8	3,9	100,0

Tabell B2. Återfall (någon gång, inkl bötesdomar) efter huvudpåföljd inom tre år. De två grövsta brotten i återfallsdomen.

		Brott i första återfallsdomen						
Huvudbrott ing.dom	Plac återfall	Våld	Stöld	Bedr	Skad	Rattf	Nsl	n
Våld	43,5	23,8	16,6	9,1	5,4	7,1	5,2	6.968
Stöld	56,1	17,6	39,2	18,7	5,9	8,5	9,7	9.187
Bedr	37,6	8,8	18,0	17,2	2,1	5,5	6,3	6.391
Skadeg	45,9	25,4	23,9	11,0	14,8	7,7	3,3	209
Rattf	28,0	7,0	6,3	4,6	2,6	13,3	1,4	6.564
Nsl	56,7	11,1	25,8	18,8	3,4	5,6	27,7	1.633
Övriga	40,0	10,0	15,2	12,0	2,6	7,7	7,0	3.066
n	43,1	14,3	21,3	13,0	4,1	8,3	7,1	100,0
%	14.674	4.852	7.257	4.439	1.385	2.837	2.425	34.018

Tabell B3. Återfall (någon gång, inkl bötesdomar), alla brott. De två grövsta brotten i återfallsdomen.

Huvudbrott ing.dom	Proc. återfall	>1 återfall	Antal å-fall	Genomsnitt	n
Våld	43,5	21,1	5.892	0,85	6.968
Stöld	56,1	34,7	12.441	1,35	9.187
Bedr	37,6	18,8	4.918	0,77	6.391
Skadeg	45,9	27,3	211	1,01	209
Rattf	28,0	10,2	2.927	0,45	6.564
Nsl	56,7	33,1	2.015	1,23	1.633
Övriga	40,0	20,8	2.625	0,86	3.066
Totalt	43,1	22,8	31.029	0,91	34.018

Tabell B4. Tid till första återfall (exkl. bötesdomar) efter brottstyp i ingångslagföringen. Kumulativa procent.

	Antal månader till första brott						
Huvudbrott ing.dom	<0	0-6	7-12	13-18	19-24	25-30	31-36
Våld	4,5	15,5	22,6	27,6	31,4	34,1	35,8
Stöld	7,0	25,9	35,6	41,4	45,2	47,8	49,6
Bedr	5,9	16,0	22,3	26,0	28,5	30,3	31,4
Skadeg	4,3	19,1	29,2	33,0	35,9	39,2	40,7
Rattf	3,9	9,6	13,5	16,2	18,6	20,6	21,8
Nsl	7,1	21,9	32,6	38,9	43,9	47,2	49,9
Övr	6,2	18,1	24,1	28,4	31,2	33,2	34,3
Totalt	5,6	17,8	25,0	29,5	32,7	35,1	36,6

Tabell B5. Tid till första återfall för recidivister. Kumulativa procent.

Huvudbrott ing.dom		Antal månader till första brott					
	<0	0-6	7-12	13-18	19-24	25-30	31-36
Våld	12,6	43,3	63,1	77,1	87,7	95,3	100,0
Stöld	14,1	52,2	71,8	83,5	91,1	96,4	100,0
Bedr	18,8	51,0	71,0	82,8	90,8	96,5	100,0
Skadeg	10,6	46,9	71,7	81,1	88,2	96,3	100,0
Rattf	17,9	44,0	61,9	74,3	85,3	94,5	100,0
Nsl	14,2	43,9	65,3	78,0	88,0	94,6	100,0
Övr	18,1	52,8	70,3	82,8	91,0	96,8	100,0
Totalt	15,3	48,6	68,3	80,6	89,3	95,9	100,0

Referenser

Andersson, J.: *Kriminella karriärer och påföljdsval.* Project Metropolitan Research report No 35. Stockholms universitet. 1991.

Andersson, J.: *A longitudinal simulation study of incapacitation effects.* Project Metropolitan Research Report No 38. Stockholms Universitet. 1993.

von Hofer, H. & Thorsson, U.: *Återfall i brott 1973-1985. En översikt.* SCB PM 1991:2

Klein S.P. & Caggiano M.N.: *The Prevalence, Predictability, and Policy Implications of Recidivism.* The Rand Publication Series. The Rand Corp. 1986.

Persson, L.G.W.: *Inbrottstjuvar i Stockholm - en studie av individuell brottsbelastning, samhällelig brottsnivå och brottsutveckling.* Sociologiska Institutionen, Stockholms Universitet. 1976.

SCB: *Rättsstatistisk Årsbok*, 1983, 1990 och 1993.

Wikström, P-O.: *Patterns of Crime in a Birth Cohort. Age, Sex and Social Class Differences.* Project Metropolitan Research Report No 24. Stockholms Universitet. 1987.

Wolfgang, M., Figlio, R. & Sellin, T.: *Delinquency in a Birth Cohort.* Chicago, Ill.: University of Chicago Press. 1972.

Påföljdsutredningen - Några tankar rörande de icke frihetsberövande påföljderna

1 Inledning

I påföljdsutredningens uppdrag ingick bl.a. att, inom ramen för nuvarande påföljdssystem, överväga och lämna förslag till åtgärder i syfte att vidga tillämpningsområdet för icke frihetsberövande påföljder. Denna del av utredningsuppdraget togs inte upp i utredningens betänkande (SOU 1991:45) Påföljdsfrågor, frigivning från anstalt m.m. och har heller inte i övrigt resulterat i något förslag från utredningens sida. Utredningen har emellertid diskuterat vissa idéer och tankegångar som skulle kunna främja det angivna syftet. I det följande skall dessa redovisas kortfattat.

Det bör framhållas att utredningen inte nådde längre än till skisstadiet. Utredningen gjorde bedömningen att utarbetandet av ett fullständigt förslag skulle kräva en hel del ytterligare arbete, bl.a. ingående lagtekniska överväganden. Det skall vidare sägas att utredningens överväganden inskränkte sig till i första hand skyddstillsyn.

2 Förutsättningarna för utdömande av skyddstillsyn

2.1 Nuvarande ordning

En förutsättning som måste vara uppfylld för att påföljden skall kunna bestämmas till skyddstillsyn är enligt 30 kap. 9 § BrB att det kan antas att denna påföljd kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet. Innebörden härav är att domstolen skall bedöma det som nödvändigt att den dömde ställs under övervakning. Övervakningen skall vara individualpreventivt motiverad, dvs. behövas för att reglera den dömdes livsföring. Enligt de nuvarande reglerna får alltså skyddstillsyn inte utdömas enbart för att den dömde skall drabbas av en kännbar reaktion.

Om påföljden primärt skall anpassas efter hur man motverkar att den tilltalade gör sig skyldig till nya brott och inte efter brottet och brottets straffvärde är det naturligt att sätta personen i centrum och se till hans

behov. Detta strider emellertid mot det synsätt som numera i övrigt är förhärskande i BrB, nämligen att det är brottet och dess straffvärde som skall vara utgångspunkten för påföljdsbestämningen (se prop. 1987/88: 120 s. 37 och 43). Principer som proportionalitet, ekvivalens och rättslig likabehandling betonas numera i BrB:s allmänna regler. Det är som vi ser det uppenbart att en brottspåföljd som relateras till den dömdes personliga behov inte uppfyller dessa krav. Det kan också ifrågasättas om det innebär rättslig likabehandling att det obehag i form av frihetsinskränkning som den dömde utsätts för efter en dom på skyddstillsyn inte på något sätt relateras till brottets straffvärde.

2.2 Synen på skyddstillsynspåföljden

Skyddstillsyn är ett alternativ till frihetsberövande. Den som döms till skyddstillsyn ställs under övervakning. Övervakningen utgör det centrala inslaget i straffverkställigheten (se prop. 1982/83:85 s. 83). Den dömde kan också få föreskrifter i fråga om t.ex. vistelseort, utbildning och behandling för missbruk. Även om övervakningen och föreskrifterna i det enskilda fallet ibland kan vara till fördel för den dömde innebär det att vara föremål för frivård i realiteten ett obehag i form av en inskränkning i den personliga friheten.

Grunden för att den dömde skall utsättas för denna frihetsinskränkning är att han har begått brott. Det är därför enligt vår uppfattning brottets straffvärde som - när det gäller skyddstillsyn lika väl som i fråga om böter eller fängelse - bör bilda utgångspunkten för beslutet både om utdömande av påföljden och om under hur lång tid frihetsinskränkningen skall pågå. Beslutet i dessa frågor är naturligtvis också beroende av brottslighetens art, om den tilltalade tidigare dömts för brott och avtjänat påföljd och andra omständigheter som påverkar påföljdsbestämningen generellt.

2.3 Påföljdstrappan

Om kriterierna för utdömande av skyddstillsyn anpassas till vad som gäller för böter och fängelse är det naturligt att göra detsamma beträffande den villkorliga domen. Den regel i 30 kap. 7 § BrB som säger att vid val av påföljd rätten som skäl för villkorlig dom skall beakta om det saknas särskild anledning att befara att den tilltalade kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet måste då slopas.

En ordning av detta slag, med flera olika påföljder som alla skall användas med beaktande av brottets eller brottslighetens straffvärde, dess art eller den tilltalades tidigare brottslighet, kräver att påföljderna ordnas efter varandra i stränghetshänseende. F.n. finns en sådan rangordning i det att böter är den lindrigaste påföljden och fängelse den strängaste. Villkorlig dom och skyddstillsyn är strängare än böter men lindrigare än fängelse. Sinsemellan är dessa påföljder däremot inte

rangordnade i stränghetshänseende. Vi har i våra resonemang utelämnat övriga påföljder, dvs. dem som innebär överlämnande till vård.

Det självklara sättet att rangordna villkorlig dom och skyddstillsyn i förhållande till varandra är att skyddstillsyn är en strängare påföljd än villkorlig dom. Vi får då en påföljdstrappa med böter i botten och därefter trappstegsvis strängare påföljder i form av villkorlig dom, skyddstillsyn och fängelse. Hur de särskilda former av skyddstillsyn som samhällstjänst och kontraktsvård utgör skall placeras i trappan återkommer vi till i det följande. Först skall vi diskutera vissa frågor med anknytning till skyddstillsynspåföljden.

2.4 Övervakningstiden vid skyddstillsyn

En följd av vår syn på vilka kriterier som bör gälla för utdömandet av villkorlig dom och skyddstillsyn är att vi anser att övervakningstiden vid skyddstillsyn bör bestämmas av domstol och stå i relation till brottets straffvärde och övriga omständigheter som allmänt påverkar straffmätningen. Domstolen behöver med en sådan ordning inte - ens teoretiskt - göra någon prognos beträffande risken för att den tilltalade skall begå nya brott eller göra en bedömning av vad påföljden kan antas ha för verkan på den tilltalade. Grunden för att bestämma påföljden till skyddstillsyn skall nämligen vara att det ingrepp i den personliga friheten som påföljden innebär är tillräckligt med hänsyn till brottets straffvärde, brottslighetens art, den tilltalades tidigare brottslighet eller någon annan omständighet som har betydelse för straffmätning eller påföljdsval.

En förutsättning för detta resonemang är att skyddstillsynens kontroll och tillsynsfunktion betonas. Något sådant torde för övrigt vara ofrånkomligt om påföljden skall komma att ersätta fängelse i vissa fall, vilket är utgångspunkten för vårt arbete.

2.5 Innehållet i skyddstillsynspåföljden

För den som står under övervakning skall frivårdsmyndigheten, enligt 26 kap. 14 § andra stycket BrB, inte bara genom tillsyn av den dömde utan också genom förmedling av stöd och hjälp verka för att han inte begår nya brott och för att hans anpassning i samhället även i övrigt främjas. Vi menar att en bestämmelse med denna innebörd bör finnas även i fortsättningen. Det är nämligen viktigt att understryka att den förändring av skyddstillsynspåföljden som här diskuteras endast avser grunden för att bestämma påföljden till skyddstillsyn och inte *innehållet* i påföljden. I överensstämmelse med de principer som gäller för svensk kriminalvård är det självklart att verkställigheten av en dom på skyddstillsyn, liksom verkställigheten av en dom på fängelse, så långt möjligt skall vara human och meningsfull. En dom på skyddstillsyn skall således även fortsättningsvis innebära att frivården - utöver den tillsyn

och kontroll som frivården skall verkställa - inom ramen för påföljden genom förmedling av stöd och hjälp skall eftersträva att underlätta den dömdes anpassning i samhället.

Ligger det då inte en motsättning mellan att frivården skall ha en kontrollerande funktion samtidigt som den skall ha till uppgift att förmedla stöd och hjälp? Vi tycker inte det. I vart fall är motsättningen inte större än i fråga om fängelsestraffet. Det förhåller sig för övrigt så att ett grundläggande krav som måste vara uppfyllt för att frivården skall kunna förmedla stöd och hjälp är att det finns en kontakt mellan den dömde och frivården. Kravet på tillsyn och kontroll leder alltså till att förutsättningarna för att en sådan kontakt skapas och kan upprätthållas. Kontroll och tillsyn behöver således inte stå i motsatsställning till förmedling av stöd och hjälp.

2.6 Tänkbara invändningar mot ett system av det skisserade slaget

Även om principerna som skall styra *verkställigheten* inte skall förändras utan endast *grunden* för att bestämma påföljden till skyddstillsyn inställer sig naturligtvis en rad skäl mot en sådan förändring. Vi skall redovisa dessa i det följande och även försöka bemöta dem.

Förutsättningarna för att döma ut påföljden får följdverkningar på innehållet

Om förutsättningarna för skyddstillsyn förändras på så sätt att man betonar påföljdens frihetsinskränkande effekt och vikten av kontroll av den dömde riskerar man att också innehållet i verkställigheten kan komma att förändras. Den humana syn som präglat svensk frivård kan därmed gå förlorad.

Enligt vår mening är risken för en utveckling av detta slag liten. En jämförelse kan göras med fängelsestraffet, som ju aldrig döms ut för att det skulle vara bra för den tilltalade men där ändå betydande insatser görs för att i möjligaste mån hjälpa den dömde på fötter. Tanken att verkställigheten av brottspåföljder skall göras så meningsfull som möjligt är djupt rotad inom kriminalvården och torde överleva även en ändring av kriterierna för skyddstillsynen.

Problem med olika övervakningstider

En anpassning av tiden för övervakning till brottets straffvärde skulle leda till ett system med olika övervakningstider. Detta kan innebära praktiska svårigheter för frivårdsmyndigheten. Därtill kommer att det, om övervakningstiden är kort, det kan bli svårt att verkställa övervakningen på ett acceptabelt sätt.

Frivårdskommittén tog i sitt betänkande (SOU 1981:90) Frivårdspåföljder (s. 128) upp frågan, om skyddstillsynspåföljden skulle kunna anpassas till ett system där brottets svårhet skulle bestämma övervakningstidens längd och intensitet. Kommittén ställde sig avvisande till tanken eftersom den ansåg att påföljdstiden inte bör vara längre än vad som är påkallat av den dömdes personliga förhållanden. Frivårdens arbete borde enligt kommittén av det skälet upphöra när det från brottsförebyggande synpunkt inte längre finns behov av det.

Domstolen bör enligt frivårdskommittén i sådant fall ha tämligen vida ramar till sitt förfogande. Enligt kommittén kan, om skillnaden mellan olika brotts straffvärde kommer till uttryck endast i några månaders skillnad i prövotid eller övervakningstid, det budskap som domstolen vill framföra genom straffmätningen inte bli tillräckligt tydligt. De skyldigheter som den dömde skulle underkastas på grund av domen skulle dessutom komma att variera mycket i det enskilda fallet med hänsyn till exempelvis geografiska förhållanden samt bostads- och arbetssituation. För att en meningsfull straffmätning skall kunna ske torde det enligt kommittén bli nödvändigt att ramarna för straffmätningen överstiger vad som kan anses som en lämplig påföljdstid. Kommittén konstaterade att i de fall den dömde begår nya brott sker detta i hälften av fallen inom sex månader efter det att verkställigheten börjat och i tre fjärdedelar av fallen inom ett år. Risken för att den dömde skall begå nya brott är således störst under den allra första tiden efter domen. Detta talade enligt kommittén emot att övervakningstiderna görs långa.

Frivårdskommittén var uppenbarligen fast i den traditionella synen på skyddstillsynspåföljden. Vi menar att den grundläggande tanken bakom en förändring av skyddstillsynspåföljden är att påföljden i stället för behandling skall definieras som en frihetsinskränkande påföljd. Skyldigheten för den dömde att underkasta sig denna frihetsinskränkning grundar sig på att han har begått brott. Enligt vår uppfattning är det inte sämre ställt med möjligheten för domstolarna att tydligt markera brottets straffvärde genom påföljdstidens längd vid en skyddstillsynsdom än det är vid dom på fängelse.

Inom vilka gränser bör övervakningstiden kunna variera?

Det är klart att det finns en gräns för hur länge en skyddstillsyn kan pågå innan den frihetsinskränkning som påföljden innebär kan jämställas med ett frihetsberövande och således, i fråga om graden av ingripande, kunna jämföras med fängelse. Och med en mycket kort övervakningstid uppkommer praktiska svårigheter att verkställa påföljden. För att inte övervakningstiden skall bli så kort att det inte finns utrymme för övervakning under den tid då det är som mest sannolikt att den dömde begår nya brott föreslår vi att den undre gränsen blir sex månader. Den övre gränsen bör lämpligen vara två år.

2.7 Kontraktsvård

En dom på skyddstillsyn kan innebära att den dömde skall underkastas kontraktsvård. När det gäller grad av ingripande mot den dömde får kontraktsvård anses vara en kvalificerad form av skyddstillsyn. I påföljdstrappan bör den ligga över "vanlig" skyddstillsyn men under fängelse. Det kan diskuteras om inte kontraktsvården bör kunna utgöra en påföljd för sig. Kopplingen till skyddstillsynen orsakar nämligen vissa problem.

Frågan är nu hur en förändring av grunden för utdömande av skyddstillsyn påverkar kontraktsvården.

Förutsättningarna för kontraktsvård

Förutsättningarna för att påföljden skall kunna bestämmas till kontraktsvård är, utöver det allmänna kravet för skyddstillsyn att det kan antas att påföljden kan bidra till att den dömde avhåller sig från fortsatt brottslighet, att den tilltalades kriminalitet är missbruksrelaterad och att det gjorts upp en plan för en behandling för missbruket som den misstänkte förklarat sig villig att genomgå. Behandlingen kan anpassas efter förutsättningarna i det enskilda fallet och kan ske såväl i öppen poliklinisk form som genom vård i behandlingshem. Det är således i princip vårdbehovet som skall styra valet av vårdform.

Detta innebär emellertid inte att brottets art och svårhet är utan betydelse. Som departementschefen påpekade i propositionen 1986/87:106 (s. 47) är det domstolen som i sista hand skall avgöra om kontraktsvården i det enskilda fallet skall kunna ersätta fängelse. Vid denna avvägning måste domstolen naturligtvis beakta hur den tilltänkta kontraktsvården är utformad i fråga om vårdtid, regler och behandlingsinnehåll. Om det visar sig att den tänkta vårdformen är alltför kortvarig eller alltför öppen för att kunna accepteras av domstolen med hänsyn till brottets beskaffenhet, får man avstå från kontraktsvård.

Det förutsätts således att domstolen väger innehållet i kontraktsvården mot det aktuella brottets beskaffenhet och inte enbart ser till vilket behandlingsbehov som kan finnas. Ett ytterligare steg i denna riktning, som innebär att man låter brottets straffvärde och övriga straffmätningsgrunder vara avgörande för övervakningstidens längd, strider knappast mot idén bakom kontraktsvården.

Övervakningstiden vid kontraktsvård

Den som döms till skyddstillsyn står normalt under övervakning i ett år. I vissa fall framstår denna tid som alltför kort när det gäller den som dömts till kontraktsvård. Detta har förutsatts i de regler som gäller i dag. Om behandlingen i en institution är lång kan den dömde vara i behov av hjälp och stöd efter denna vistelse. Domstolen kan därför i

vissa fall förlänga övervakningstiden för den dömde. Tiden får dock inte i något fall överstiga prövotiden för skyddstillsynen.

Denna möjlighet för domstolen att redan vid domstillfället bestämma övervakningstidens längd är helt avhängig den dömdes behov av stöd och hjälp och kan alltså inte finnas kvar i ett reformerat system.

I de fall då brottets straffvärde är högt och det finns ett behov av en längre tids behandling, t.ex. på en institution, uppkommer inga problem. Om däremot brottets straffvärde inte är så högt men den behandlingstid som planeras är långvarig kommer saken i ett annat läge. Det skulle ju strida mot de av oss förordade principerna för bestämmande av övervakningstidens längd att låta behandlingsbehovet styra tiden för övervakning. Och i de fall då straffvärdet är högt men den planerade behandlingen kortvarig uppstår också komplikationer. När det sistnämnda problemet uppkommer idag får det enligt departementschefen (se prop. 1986/87:106 s. 47) lösas genom att man avstår från kontraktsvård.

Om övervakningstiden i stället skall bestämmas med utgångspunkt från brottets straffvärde kan man lösa problemet med att behandlingen är för kort i relation till brottets straffvärde på det sättet att behandlingen kombineras med övervakning och att övervakningen fortsätter efter behandlingen. Om däremot den planerande behandlingen är för lång i relation till brottet kan problemet sannolikt lösas bara genom att man avstår från kontraktsvård.

2.8 Samhällstjänst

Även samhällstjänsten är konstruerad som en föreskrift inom ramen för skyddstillsynspåföljden. Det förutsätts att den tilltalade förklarar sig villig att utföra oavlönat arbete i samband med verkställigheten. I realiteten innebär kravet på den dömde att han skall utföra arbete en inskränkning i hans frihet. Hur många timmar samhällstjänst som skall utföras bestäms av domstolen och är beroende av brottets straffvärde. Genom att samhällstjänsten är kopplad till skyddstillsyn måste, för att påföljden över huvud taget skall bli aktuell, förutsättningarna för att döma till skyddstillsyn vara uppfyllda. Detta leder till att den som saknar övervakningsbehov inte kan dömas till samhällstjänst. I sig är detta en ordning som kan ifrågasättas. Om grunden för att bestämma påföljden till skyddstillsyn ändras i enlighet med vad vi diskuterat ovan skulle behovet av övervakning sakna intresse. En sådan åtgärd skulle sannolikt leda till att samhällstjänst blir aktuell i fler fall än idag.

I påföljdstrappan bör samhällstjänsten ligga över "vanlig" skyddstillsyn men under kontraktsvården.

Övervakningstiden vid samhällstjänst

Att också övervakningstiden sätts i relation till brottets straffvärde när det gäller samhällstjänst framstår som naturligt. Rent teoretiskt skulle detta i vissa fall kunna leda till att arbetet inte hinner slutföras inom övervakningstiden. Men eftersom domstolen kan avpassa övervakningstiden i förhållande till samhällstjänstens omfattning torde en rimlig lösning alltid erbjuda sig.

Om det under verkställigheten visar sig att den dömde inte hinner fullgöra samhällstjänsten under den bestämda övervakningstiden kan övervakningsnämnden f.n. besluta om övervakning av den dömde under en längre tid än ett år. Frågan är hur detta problem skall lösas i ett system där övervakningstiden har bestämts med utgångspunkt från brottets straffvärde. Möjligen kan ett spörsmål av detta slag avgöras av den domstol som dömt till samhällstjänst.

2.9 Prövotid

Vi har hittills inte berört hur en förändrad syn på övervakningen inom ramen för skyddstillsynen får återverkningar på prövotiden.

Som vi tidigare nämnt skall övervakningen vara det centrala inslaget i skyddstillsynspåföljden. Det är således frihetsinskränkningen som är den påföljd som den dömde åläggs att underkasta sig på grund av brottet. Ett system med prövotid som sträcker sig längre än övervakningstiden strider mot detta grundläggande synsätt. Övervakningstiden bör vara den tid under vilken påföljden verkställs. När övervakningstiden har gått till ända bör påföljden alltså i princip anses helt verkställd.

3 Avslutande synpunkter

En förändring av skälen för när skyddstillsyn (och även villkorlig dom) skall ådömas enligt vad som nyss sagts har inte bara den fördelen att påföljden kommer att stå i samklang med den princip som numera gäller för påföljdsbestämningen i BrB, nämligen att det är brottet som skall bilda utgångspunkten för valet av påföljd. Förändringen medför också att någon prognos om den tilltalades benägenhet att begå nya brott inte behöver göras. Häri ligger en betydande vinst.

Som nämnts inledningsvis återstår en hel del arbete innan man klart kan säga om det är möjligt att konstruera en ordning beträffande villkorlig dom och skyddstillsyn enligt den nu skisserade modellen. Det är emellertid angeläget att detta arbete fortsätts så snart som möjligt.

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel - miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
    Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning - Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
56. Förmåner och sanktioner - utgifter för administration. Fi.
57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. U.
58. Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
59. Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. S.
60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
62. Ett renat Skåne. M.
63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. Fi.
64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
65. Näringslivets tvistlösning. Ju.
66. Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. Ju.
67. Naturgrusskatt, m.m. Fi.
68. IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. SB.
69. Betaltjänster. Fi.
70. Allmänna kommunikationer - för alla? K.
71. Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. U.
72. Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. Fö.
73. Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. U.
74. Lägenhetsdata. Fi.
75. Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. A.
76. Arbete till invandrare. A.

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

77. Röster om EU:s regeringskonferens
    - hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. UD.
78. Den svenska rymdverksamheten. N.
79. Vårdnad, boende och umgänge. JU.
80. EU om regeringskonferensen 1996
    - institutionernas rapporter
    - synpunkter i övriga medlemsländer. UD.
81. Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. Ju.
82. Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. K.
83. EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. UD.
84. Kulturpolitikens inriktning. Ku.
84. Kulturpolitikens inriktning - i korthet. Ku.
85. Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. Ku.
86. Dokumentation och socialtjänstregister. S.
87. Försäkringsrörelse i förändring 3. Fi.
88. Den brukade mångfalden. Del 1+2. Jo.
89. Svenskar i EU-tjänst. Fi.
90. Kärnavfall och Miljö. M.
91. Ett reformerat straffsystem. Del I-III. Ju.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. [32]
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]
Sambandet Redovisning - Beskattning. [43]
Aktiebolagets organisation. [44]
Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. [47]
Godtrosförvärv av stöldgods? [52]
Näringslivets tvistlösning. [65]
Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. [66]
Vårdnad, boende och umgänge.[79]
Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. [81]
Ett reformerat straffsystem. Del I-III. [91]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. [28]
Röster om EU:s regeringskonferens - hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. [77]
EU om regeringskonferensen 1996 - institutionernas rapporter - synpunkter i övriga medlemsländer. [80]
EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. [83]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]
Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]
Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. [26]
Avgifter inom handikappområdet. [35]
Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]
Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. [59]
Kvinnofrid. Del A+B. [60]
Dokumentation och socialtjänstregister. [86]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]
Älvsäkerhet. [40]
Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]
EG-anpassade körkortsregler. [48]
Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]
Allmänna kommunikationer - för alla? [70]
Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. [82]

Finansdepartementet

Grön diesel - miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]
Förmåner och sanktioner - utgifter för administration. [56]
Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. [63]
Naturgrusskatt, m.m. [67]
Betaltjänster. [69]
Lägenhetsdata. [74]
Försäkringsrörelse i förändring 3. [87]
Svenskar i EU-tjänst. [89]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. [38]
Allmän behörighet för högskolestudier. [41]
Förslag om ett internationellt flygsäkerhets-universitet i Norrköping-Linköping. [57]
Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. [71]
Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. [73]

Jordbruksdepartementet

Den brukade mångfalden. Del 1+2. [88]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]
Some reflections on Swedish Labour Market Policy. [39]
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. [39]
Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. [46]
Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]
Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. [75]
Arbete till invandrare.[76]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress.[37]
Kulturpolitikens inriktning. [84]
Kulturpolitikens inriktning - i korthet. [84]
Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. [85]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]
Elförsörjning i ofred. [51]
Den svenska Rymdverksamheten. [78]

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]
Myndighetsutövning vid medborgarkontor. [61]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. [31]
Grundvattenskydd. [45]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]
Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]
Ett renat Skåne. [62]
Kärnavfall och Miljö. [90]