

Innehåll

Del 1

Förkortningar.....	23
Sammanfattning.....	25
Summary	47
Författningsförslag	69

A Bakgrund

1 Kommitténs uppdrag och arbete	127
1.1 Kommitténs uppdrag.....	127
1.2 Kommitténs arbete	129
2 Frågornas tidigare behandling.....	133
3 Nuvarande förhållanden	137
3.1 Kriminalvårdens organisation	137
3.1.1 Kriminalvårdsstyrelsen.....	138
3.1.2 Kriminalvårdsanstalterna.....	138
3.1.3 Frivårdskontoren	139
3.1.4 Kriminalvårdsnämnden	139
3.1.5 Övervakningsnämnderna	140
3.2 Påföljdssystemet	140
3.2.1 Straffteorier.....	141
3.2.2 Böter	144

3.2.3	Villkorlig dom	144
3.2.4	Skyddstillsyn	145
3.2.5	Samhällstjänst	146
3.2.6	Kontraktsvård.....	147
3.2.7	Fängelse	150
3.2.8	Överlämnande till särskild vård.....	151
3.2.9	Straffmätning och val av påföljd.....	151
3.2.10	Vissa andra följder av brott	154
3.2.11	Personutredningar i brottmål.....	154
3.3	Verkställighet av frivårdspåföljder	156
3.3.1	Villkorlig dom	156
3.3.2	Skyddstillsyn	156
3.3.3	Samhällstjänst.....	163
3.3.4	Kontraktsvård.....	166
3.4	Verkställighet av fängelsestraff i anstalt.....	169
3.4.1	Vissa grundläggande bestämmelser.....	170
3.4.2	Placering i anstalt	170
3.4.3	Anstaltsvistelsen.....	171
3.4.4	Frigivningsförberedelser.....	175
3.4.5	Övrigt	176
3.5	Villkorlig frigivning.....	177
3.5.1	Bakgrund	177
3.5.2	Gällande rätt	178
3.6	Verkställighet av fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.....	184
3.6.1	Inledning.....	184
3.6.2	Verkställighet av kortare fängelsestraff genom elektronisk övervakning	185
3.6.3	Verkställighet genom elektronisk övervakning i slutet av längre fängelsestraff	192
4	Internationella åtaganden	195
4.1	Inledning.....	195
4.2	Mänskliga rättigheter	195
4.2.1	Förenta nationerna.....	195
4.2.2	Internationella arbetsorganisationen	199
4.2.3	Europarådet	200

4.3	Internationellt samarbete beträffande verkställighet av kriminalvårdspåföljder	202
4.4	Straffrättsligt samarbete inom EU	206

B Allmänt om kriminalvårdspåföljder

5	Allmänna utgångspunkter för den nya lagen	211
5.1	Inledning.....	211
5.2	Lagens tillämpningsområde och innehåll	219
5.2.1	Behovet av en samlad verkställighetsreglering.....	219
5.2.2	Den nya lagen skall enbart omfatta kriminalvårdspåföljder.....	221
5.2.3	Lagen skall gälla även vid fängelse som förvandlingsstraff för böter och efter undanröjande av skyddstillsyn och villkorlig dom ...	222
5.2.4	Lagens tillämpning vid förvaring i häkte.....	223
5.2.5	Lagen skall inte innehålla bestämmelser om kriminalvårdens organisation.....	223
5.2.6	Överförande av verkställighet från och till Sverige ..	225
6	Kriminalvården och samhället	229
6.1	Bakgrund	229
6.2	Överväganden och förslag.....	235
6.2.1	Allmänna utgångspunkter	235
6.2.2	Ansvar för sysselsättning	238
6.2.3	Ansvar för missbrukarvård, psykiatrisk vård och annan hälso- och sjukvård.....	246
6.2.4	Ansvar för socialt och ekonomiskt bistånd	252
6.2.5	Ansvar för tandvård.....	254
6.2.6	Ansvar för biblioteksverksamhet.....	259
6.2.7	Samarbete inom kriminalvården	262
6.2.8	Samverkan med andra myndigheter	264
6.2.9	Samarbete med frivilligorganisationer.....	270
7	Verkställighetsplanering	273
7.1	Bakgrund	273

7.1.1	Inledning.....	273
7.1.2	Risk- och behovsanalys.....	274
7.1.3	Verkställighetsplanen.....	277
7.2	Överväganden och förslag	278
7.2.1	Behovet av verkställighetsplanering.....	278
7.2.2	Verkställighetsplanens utformning.....	280
7.2.3	Verkställighetsplanens innehåll.....	284
7.2.4	Tidpunkt för fastställande av planen.....	286
7.2.5	Vem som skall upprätta planen och planens kvalitet	288
7.2.6	Samråd och samverkan.....	290
7.2.7	Planens genomförande.....	292
7.2.8	Uppföljning av planen	293
7.2.9	Behovet av lagreglering.....	294

C Verkställighet i anstalt

8	Kriminalvårdens anstalter	299
8.1	Anstaltsbegreppet.....	299
8.2	Anstaltsstrukturen	299
8.2.1	Bakgrund	300
8.2.2	Överväganden och förslag.....	303
8.3	Indelning med hänsyn till säkerhet och ordning.....	305
8.3.1	Bakgrund	305
8.3.2	Överväganden och förslag.....	308
8.4	Indelning med hänsyn till behovet av behandling.....	312
8.4.1	Bakgrund	312
8.4.2	Överväganden.....	316
8.5	Indelning av avdelningar i förmånsnivåer	317
9	Placering	319
9.1	Gällande regelverk.....	319
9.1.1	Placering	319
9.1.2	Förflyttning.....	322
9.1.3	Statistiska uppgifter	323

9.2	Allmänt om placering	323
9.2.1	Utgångspunkter	323
9.2.2	Ordning och säkerhet.....	324
9.2.3	Behov av sysselsättning och behandling.....	327
9.2.4	Övriga hänsyn.....	328
9.3	Särskilda regler för kvinnor och ungdomar.....	330
9.4	Särskilt om långtidsdömda	330
9.5	Barn i anstalt.....	331
10	Kraven på intagna	333
10.1	Allmänna skyldigheter.....	333
10.2	Självförvaltning	335
11	Ett förmånssystem.....	337
11.1	Reaktioner på skötsamhet och misskötsamhet.....	337
11.2	Överväganden	338
11.2.1	Invändningar mot nuvarande system	338
11.2.2	Olika lösningar för bättre anstaltsförhållanden.....	340
11.2.3	Fördelar med förmånssystem	341
11.2.4	Vissa grundläggande rättigheter	345
11.2.5	Förmånssystemets inverkan på säkerheten.....	346
11.2.6	Slutsats.....	347
11.3	Förmånssystemets utformning	347
11.3.1	Det engelska förmånssystemet	348
11.3.2	Inplacering på olika nivåer i förmånssystemet.....	350
11.3.3	Närmare om upp- och nedflyttning i förmånssystemet.....	362
12	Sysselsättning.....	365
12.1	Gällande regelverk.....	365
12.2	Programverksamheten	366
12.2.1	Arbete.....	366
12.2.2	Utbildning.....	366
12.2.3	Påverkansprogram	367

12.2.4	Annan strukturerad verksamhet.....	370
12.3	Överväganden.....	370
12.3.1	Den intagnes rätt till lämplig sysselsättning.....	370
12.3.2	Den intagnes eget ansvar för sin sysselsättning.....	392
13	Ersättning.....	397
13.1	Gällande regelverk.....	397
13.2	Rätten till ersättning	399
13.3	Minskning av ersättningen för betalning av vissa kostnader	402
13.3.1	Inledning.....	402
13.3.2	Kostnad för förstörd egendom.....	402
13.3.3	Kostnad för hemresa	405
13.4	Ersättningen är utmätningsfri.....	407
14	Innehav av personliga tillhörigheter m.m.	409
14.1	Inledning.....	409
14.2	Innehav av pengar och andra betalningsmedel	409
14.2.1	Bakgrund.....	409
14.2.2	Överväganden.....	411
14.3	Användningen av egna medel m.m.....	412
14.3.1	Uttag	413
14.3.2	Betalnings- och lånetransaktioner	414
14.4	Innehav av personliga tillhörigheter.....	417
14.4.1	Gällande regelverk	417
14.4.2	Behovet av ändrade regler	418
14.4.3	Anstalten skall tillhandahålla tillhörigheter	421
14.4.4	Ett basutbud av enkla tillhörigheter.....	422
14.4.5	Informationsfriheten.....	427
14.4.6	Intagnas kläder.....	430
14.4.7	Innehav av pass	431
14.5	Förvaring av intagens egendom m.m.	432

15	Fritidsverksamhet i anstalt	435
15.1	Bakgrund	435
15.1.1	Gällande regelverk.....	435
15.1.2	Utbudet av fritidssysselsättning.....	436
15.1.3	Inriktningen på verksamheten.....	437
15.2	Överväganden	438
15.2.1	En lämplig fritidssysselsättning.....	438
15.2.2	Rätten till information från omvärlden	444
15.2.3	Religionsutövning	446
16	Gemensamhet med andra intagna	447
16.1	Gällande regelverk.....	447
16.1.1	Gemensamhet.....	447
16.1.2	Avskiljande från gemensamheten.....	448
16.1.3	Internationella regler	450
16.2	Överväganden	452
16.2.1	Utgångspunkter	452
16.2.2	Gemensamhet under programtid	455
16.2.3	Gemensamhet under fritid	461
16.2.4	Avskiljande från gemensamheten.....	462
16.2.5	Avskiljande i anslutning till nattvilan	469
16.2.6	Tillfälligt avskiljande för att upprätthålla ordning och säkerhet	470
16.2.7	Avskiljande vid beslut om kroppsbesiktning	475
16.2.8	Avskiljande vid vägran att delta i anvisad sysselsättning.....	475
16.2.9	Avskiljande under utredning av frågor rörande sanktion vid misskötsamhet	476
16.2.10	Avskiljande på egen begäran.....	478
16.2.11	Avskiljande av skydds – eller säkerhetsskäl.....	480
16.2.12	Följder av ett avskiljande	483
16.2.13	Omprövning av beslutet m.m.	486
17	Intagens kontakt med omvärlden	491
17.1	Brevväxling	491
17.1.1	Gällande bestämmelser	491
17.1.2	Överväganden.....	495

17.2	Besök.....	509
17.2.1	Gällande bestämmelser	509
17.2.2	Överväganden	511
17.3	Telefonsamtal och andra elektroniska meddelanden	524
17.3.1	Gällande bestämmelser	524
17.3.2	Överväganden	525
18	Kontrollåtgärder i anstalt	531
18.1	Utgångspunkter.....	531
18.2	En allmän bestämmelse om kontroll av intagna	533
18.3	Proportionalitetsprincipen	534
18.4	Kroppsvisitation	536
18.4.1	Gällande bestämmelser	536
18.4.2	Överväganden	537
18.5	Kroppsbesiktning.....	539
18.5.1	Gällande bestämmelser	539
18.5.2	Överväganden	540
18.6	Provtagning.....	542
18.6.1	Gällande bestämmelser	542
18.6.2	Överväganden	542
18.7	Undersökningens genomförande.....	548
18.7.1	Gällande bestämmelser	548
18.7.2	Överväganden	548
18.8	Kontroll av bostadsrum och privat egendom	551
18.8.1	Gällande bestämmelser	551
18.8.2	Överväganden	551
18.9	Användning av fängsel vid förflyttning inom anstalt.....	555
18.10	Fotografering av intagna.....	557
18.11	Allmän kameraövervakning	558
18.12	Avlyssning av intagna.....	559
18.13	Elektronisk övervakning.....	560

18.14	Allmän inpasseringskontroll	561
18.14.1	Gällande bestämmelser	561
18.14.2	Överväganden	562
18.15	Undersökning av fordon som passerar in i anstaltsområdet	565
18.16	Kroppsvsitation av medföljande vid permission	567
19	Plats med särskilt hög säkerhet	569
19.1	Bakgrund	569
19.1.1	Placering av intagna	569
19.1.2	Placering på säkerhetsavdelning	569
19.1.3	Plats med förhöjd säkerhet	571
19.1.4	Den s.k. 7:3-kategorin	572
19.1.5	Statistik	574
19.2	Aktuella utredningar	576
19.2.1	KVS redovisning den 9 augusti 2004	576
19.2.2	Säkerhetsgruppen inom KVS	577
19.2.3	KVS utredning om säkerhetsanstalt	577
19.2.4	Rymningsutredningen	578
19.3	Jämförelse med andra länder	579
19.3.1	Norge	579
19.3.2	Finland	581
19.4	Överväganden	582
19.4.1	Behov av särregler för högriskfångar	582
19.4.2	Definitionen av högriskfångar	585
19.4.3	Lagteknisk lösning	588
20	Sanktioner vid misskötsamhet	593
20.1	Bakgrund	593
20.1.1	Gällande bestämmelser	593
20.1.2	Tidigare reglering	593
20.1.3	Statistik	594
20.2	Jämförelse med andra länder	595
20.2.1	Norge	595
20.2.2	Finland	596

20.2.3	Danmark	597
20.3	Överväganden.....	598
20.3.1	Sanktioner vid misskötsamhet.....	598
20.3.2	Exempel på misskötsamhet som kan leda till en sanktion.....	601
20.3.3	Dubbelbestraffning och val av bestraffningsform	603
21	Åtgärder mot innehav av otillåten egendom i anstalt.....	609
21.1	Gällande regelverk.....	609
21.1.1	Förbud för intagna att inneha vissa föremål i anstalt	609
21.1.2	Omhändertagande av egendom m.m.....	609
21.1.3	Straffansvar	611
21.2	Överväganden.....	612
21.2.1	Behov av skärpta regler	612
21.2.2	Ett ändrat straffansvar?	619
21.2.3	Förverkande m.m.	622
21.2.4	Beslut om förverkande m.m.....	632
21.2.5	Omedelbart beslut.....	635
22	Förmånssystemet i praktiken.....	637
22.1	Inledning.....	637
22.2	Olika förmåner	637
22.2.1	Bostadsrummen.....	639
22.2.2	Sysselsättning.....	640
22.2.3	Ersättning.....	642
22.2.4	Egna tillhörigheter.....	643
22.2.5	Föremål som tillhör anstalten.....	644
22.2.6	TV-kanaler	645
22.2.7	Egna kläder	645
22.2.8	Självförvaltning.....	645
22.2.9	Fritidsaktiviteter.....	646
22.2.10	Gemensamhet med andra intagna	647
22.2.11	Besök.....	648
22.2.12	Telefonsamtal och andra elektroniska meddelanden	649

22.2.13	Vistelse utanför anstalt och frigivningsförberedelser	650
22.3	Exempel på vilka anstaltsförmåner som finns på olika nivåer	652
22.3.1	Introduktionsavdelningen	652
22.3.2	Grundnivån.....	653
22.3.3	Nivå 2.....	654
22.3.4	Nivå 3 och 4.....	655
22.4	Exempel på verkställighetens innehåll i ett enskilt fall.....	656
22.4.1	Introduktion.....	656
22.4.2	Grundnivån.....	656
22.4.3	Nivå 2.....	657
22.4.4	Nivå 3.....	658
22.4.5	Nivå 4.....	659

Del 2

Förkortningar	681
----------------------------	------------

D Verkställighet utanför anstalt

23 Bakgrund	685	
23.1	Platsen för verkställighet av fängelsestraff	685
23.2	Verkställighet av fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV)	686
23.3	Allmänt om frigivningsförberedelser.....	687
23.4	Långtidsdömdas vistelse utanför anstalt.....	688
23.5	Fritidsaktiviteter utanför anstalt	689
23.6	Permission	692
23.6.1	Tidigare reglering	692
23.6.2	Nuvarande bestämmelser.....	694
23.7	Frigång.....	698
23.8	Vistelse utanför anstalt enligt 34 § KvaL.....	701
23.8.1	Tidigare överväganden	701

23.8.2	Kostnadsansvaret	703
23.8.3	Närmare regler för § 34-placering.....	705
23.8.4	Statistiska uppgifter	707
23.9	IÖV-utsluss	707
23.10	Villkorlig frigivning.....	710
24	Internationella förhållanden	713
24.1	FN	713
24.1.1	Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners	713
24.1.2	Basic Principles for the Treatment of Prisoners	714
24.1.3	Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (Tokyoreglerna)	714
24.2	Europarådet	716
24.2.1	Prison leave.....	716
24.2.2	European Prison Rules	717
24.2.3	European rules on community sanctions and measures	718
24.2.4	Prison overcrowding and prison population inflation.....	719
24.2.5	Parole	719
24.2.6	The management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners.....	721
24.3	Utländska förhållanden.....	721
24.3.1	Danmark.....	721
24.3.2	Finland.....	722
24.3.3	Norge.....	727
24.3.4	England.....	729
24.3.5	Nederländerna.....	732
24.3.6	Skottland.....	732
24.3.7	Kanada	733
25	Allmänna överväganden och förslag	737

26	Intensivövervakning med elektronisk kontroll (korttidsboja)	743
26.1	Nuvarande bestämmelser överförs till den nya kriminalvårdslagen	743
26.2	Grundläggande kriterier anges direkt i lagen	746
26.3	Avgiften till brottsofferfonden	748
26.4	Positionsbestämning som elektroniskt hjälpmedel vid korttidsboja föreslås inte	748
27	Utslussning	749
27.1	Några utgångspunkter	749
27.1.1	Behov av olika utslussningsformer	749
27.1.2	Utvidgade möjligheter att på prov vistas utanför anstalt	751
27.1.3	Utslussningsåtgärderna kopplas till förmånsnivåerna.....	753
27.1.4	En strukturerad plan för utslussningen.....	754
27.1.5	Av beslutet skall framgå vad som skall gälla under vistelsen utanför anstalt.....	755
27.1.6	Beslut om tillstånd till vistelse utanför anstalt bör fattas av kriminalvården	756
27.1.7	Återkallelse av beslut om vistelse utanför anstalt.....	759
27.1.8	Strafftidsberäkning vid vistelse utanför anstalt	761
27.2	Permission	764
27.2.1	Skäl för permission	764
27.2.2	Permissionens omfattning	766
27.2.3	Förutsättningar för permission.....	767
27.2.4	Villkor och kontroll.....	770
27.2.5	Återkallelse m.m.	772
27.3	Frigång.....	773
27.3.1	Allmänt om frigång	773
27.3.2	Utökad frigång.....	775
27.3.3	Villkor och kontroll.....	778
27.3.4	Återkallelse m.m.	779
27.4	Vårdvistelse	780

27.4.1	Möjligheten till vistelse vid särskilda hem för vård och boende skall finnas kvar.....	780
27.4.2	Vårdvistelsens omfattning.....	781
27.4.3	Ansvar för vårdvistelsen och samarbetet med andra myndigheter	785
27.4.4	Förutsättningar för vårdvistelse	786
27.4.5	Villkor och kontroll	787
27.4.6	Återkallelse m.m.	788
27.5	Kontrollerat boende (halvvägshus)	788
27.5.1	Möjlighet till vistelse i halvvägshus bör införas	788
27.5.2	Förutsättningar för tillstånd till vistelse i halvvägshus.....	790
27.5.3	Vistelsens omfattning	790
27.5.4	Villkor och kontroll	790
27.5.5	Driften av halvvägshus.....	791
27.6	Frigivningsboja	793
27.6.1	De nuvarande möjligheterna till frigivningsboja bör finnas kvar.....	793
27.6.2	Frigivningsboja kopplas till förmånssystemet.....	795
27.6.3	Återkallelse m.m.	795
27.7	Villkorlig frigivning.....	796
27.7.1	Fakultativ villkorlig frigivning	796
27.7.2	Ingen grupp bör särbehandlas	798
27.7.3	Tidpunkten för villkorlig frigivning.....	798
27.7.4	Förutsättningar för villkorlig frigivning.....	799
27.7.5	Frigivningsprövningen.....	801
27.8	Utslussningsformernas inbördes förhållande och några sammanfattande slutsatser	801
27.9	Andra utslussningsformer	802
28	Tillstånd till tillfällig vistelse utanför anstalt av särskilt ömmande skäl m.m.	805
29	Övervakning m.m.....	809
29.1	Bakgrund.....	809
29.2	Överväganden.....	813

29.2.1	Allmänna utgångspunkter	813
29.2.2	Prövotidens längd och allmänna skötsamhetskrav.....	814
29.2.3	Beslut om övervakning	816
29.2.4	Övervakningstidens längd	821
29.2.5	Övervakare och stödpersoner	824
29.2.6	Allmänt om kriminalvårdens arbetsuppgifter	830
29.2.7	Den övervakades kontakt- och upplysningsskyldighet	832
29.2.8	Särskilda föreskrifter.....	833
29.2.9	Övervakningens inledande	841
29.2.10	Kontaktsamtal	843
29.2.11	Förmedling av kontakter och resurser m.m.	847
29.2.12	Programverksamhet	848
29.2.13	Särskilda kontrollåtgärder.....	850
29.2.14	Åtgärder vid misskötsamhet.....	851
29.2.15	Omhändertagande av den övervakade	856
29.2.16	Något om förfarandet vid ny brottslighet.....	857

E Beslut och överklagande m.m.

30	Beslut och överklagande	861
30.1	Gällande regler om beslut och överklagande.....	861
30.2	Allmänna regler om överklagande	862
30.3	Beslut i normgivningsärenden (s.k. normbeslut).....	864
30.4	Europakonventionens krav på domstolsprövning	865
30.4.1	Civila rättigheter och skyldigheter.....	866
30.4.2	Prövning av frihetsberövande.....	867
30.5	Kriminalvårdsnämndens och övervakningsnämndernas beslutsfattande	870
30.5.1	Bakgrund.....	870
30.5.2	Beslut som fattas av Kriminalvårdsnämnden.....	871
30.5.3	Beslut som fattas av övervakningsnämnderna.....	873
30.5.4	Särskilt om övervakningsnämndernas befogenheter avseende frihetsberövanden.....	876
30.6	Överväganden	877
30.6.1	Allmänna utgångspunkter	877

30.6.2	Kriminalvårdens beslutanderätt.....	879
30.6.3	Överklagbara beslut.....	880
30.6.4	De s.k. normbesluten	885
30.6.5	Allmänt om instanser för överklagande	886
30.6.6	Vilka domstolar skall pröva kriminalvårdsbesluten?.....	888
30.6.7	Bör övervakningsnämnderna och Kriminalvårdsnämnden finnas kvar?	891
30.6.8	Skyndsam handläggning.....	893
30.6.9	Rättens sammansättning	895
30.6.10	Offentligt biträde	896
30.6.11	Muntlig förhandling.....	897
30.6.12	Forumregler	899
30.6.13	Prövningstillstånd till kammarrätt	901
30.6.14	Möjlighet för regeringen att fatta vissa beslut	901
30.6.15	Kriminalvårdsverkets övergång till en myndighet	902
31	Övriga frågor	905
31.1	Kriminalvårdens personal	905
31.1.1	Bakgrund.....	905
31.1.2	Överväganden och förslag	913
31.2	Sekretess för uppgifter om kriminalvårdens personal.....	916
31.2.1	Inledning.....	916
31.2.2	Gällande regler om offentlighet och sekretess	918
31.2.3	Överväganden.....	921
31.3	Övriga frågor om ordning och säkerhet	924
31.3.1	Möjligheten att förbjuda utomstående tillträde m.m. till anstaltsområdet	924
31.3.2	Kriminalvårdens möjlighet att använda våld.....	926
31.3.3	Intagnas möjlighet att sammanträda i frågor av gemensamt intresse	927
31.3.4	Anlitande av privata vaktbolag.....	928
32	Förslagets konsekvenser m.m.	929
32.1	Inledning.....	929
32.2	Konsekvenser för anstaltsstrukturen	930

32.2.1	Beläggningsgrad	930
32.2.2	Antalet anstaltsplatser.....	933
32.2.3	Övriga effekter på anstaltsstrukturen	934
32.3	Konsekvenser för personalstrukturen	935
32.4	Ekonomiska konsekvenser	936
32.4.1	Ansvarsfördelningen mellan kriminalvården och andra myndigheter	936
32.4.2	Verkställighetsplan.....	939
32.4.3	Utbildningsinsatser.....	939
32.4.4	Förmånssystemet	940
32.4.5	Sysselsättning under programtid och fritid	941
32.4.6	Ersättning till intagna	942
32.4.7	Privata tillhörigheter	942
32.4.8	Självförvaltning.....	942
32.4.9	Kontrollåtgärder.....	942
32.4.10	Vistelse utanför anstalt	944
32.4.11	Övervakningens innehåll	946
32.4.12	Beslutsordning och överklagande	946
32.4.13	Övriga förslag.....	949
32.5	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	949
32.6	Övriga följder	949
32.7	Övergångsbestämmelser och ikraftträdande.....	950
32.7.1	Övergångsbestämmelser	950
32.7.2	Ikraftträdande.....	951

F Författningskommentar

33	Författningskommentar	955
33.1	Allmänt	955
33.2	Förslaget till kriminalvårdslag (2006:000).....	956
	1 kap. Lagens innehåll m.m.	956
	2 kap. Verkställighet av fängelsestraff utanför anstalt genom korttidsboja	963
	3 kap. Om verkställighet av fängelsestraff som intagen i anstalt	965

4 kap. Utslussning	998
5 kap. Om övervakning m.m.	1009
6 kap. Om samhällstjänst	1014
7 kap. Beslut och överklagande	1016
33.3 Förslaget till lag om ändring av brottsbalken	1030
26 kap.	1030
27 kap.	1030
28 kap.	1031
34 kap.	1033
38 kap.	1033
33.4 Förslaget till lag om ändring i lagen om beräkning av strafftid.....	1034
33.5 Förslaget till lag om ändring i skollagen	1038
11 kap.	1038
13 kap.	1038

G Reservationer, särskilda yttranden och bilagor

Reservationer.....	1041
Särskilda yttranden	1051
Bilagor	1057
Bilaga 1 Kommittédirektiv	1057
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv	1071
Bilaga 3 Risk- och behovsanalys	1073
Bilaga 4 Säkerhetsklassificering av anstalter.....	1089
Bilaga 5 Sammanställning av enkätsvar från intagna	1091

Förkortningar

a.a.	anfört arbete
ADHD	Attention Deficit Hyperactivity Disorder
art.	artikel
bet.	betänkande
BRU	Beredningen för rättsväsendets utveckling
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
CFL	Nationellt centrum för flexibelt lärande
dnr	diarienummer
Ds	Departementsserien
DV	Domstolsverket
ECR	European Court Reports
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta Nationerna
GPS	Global Position System
IÖV	intensivövervakning med elektronisk kontroll enligt IövL
IövL	lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll
IÖV-utsluss	intensivövervakning med elektronisk kontroll enligt 33a § KvaL
JO	Justitieombudsmannen
Ju	Justitiedepartementet
JuU	Justitieutskottet
kap.	kapitel
KAJK	Kommittén för anstaltsbehandling inom kriminalvården
KOS	Kriminalvårdens Officiella Statistik
KRIS	Kriminellas Revansch i Samhället
KRUT	Kriminalvårdens utbildningsorganisation

KvaL	lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt
KVA	kriminalvårdsanstalt
KvaF	förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt
KVS	Kriminalvårdsstyrelsen
KVVFS	Kriminalvårdsverkets författningssamling
LAN	Länsarbetsnämnd
LVM	lagen (1988:870) om vård av missbrukare
LVU	lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NAV	Nämnden för andlig vård
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avd I
prop.	proposition
RF	regeringsformen
RFS	Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare
rskr.	riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SekrL	Sekretesslagen (1980:100)
SFI	Svenskundervisning för invandrare
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
strafftidslagen	lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m.
TF	tryckfrihetsförordningen

D

Verkställighet
utanför anstalt

23 Bakgrund

23.1 Platsen för verkställighet av fängelsestraff

Den grundläggande bestämmelsen om var ett fängelsestraff skall avtjänas finns i 26 kap. 5 § brottsbalken. Av bestämmelsen följer att den som dömts till fängelse skall tas in i kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Särskilda föreskrifter som medger att den dömda inte behöver tas in i anstalt finns på flera håll. Enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll kan KVS på den dömdes begäran besluta att ett kortare fängelsestraff skall verkställas utanför anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV). Verkställigheten kan vidare med stöd av bestämmelserna i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid påbörjas i häkte eller på en enhet där rättspsykiatriska undersökningar utförs.

Det kan förekomma att den dömda avtjänar hela fängelsestraffet i häkte. Domstolen kan t.ex. förordna att fängelsestraffet skall anses helt verkställt genom det frihetsberövande som den dömda varit underkastad i målet. Även utan sådant förordnande kan tiden i häkte vara av sådan omfattning att straffet i princip är avtjänat efter domen. Självfallet skall den dömda i sådana fall inte tas in i kriminalvårdsanstalt.

När verkställigheten har inletts i anstalt kan den dömda under verkställighetstiden få vistas utanför anstalt genom deltagande i fritidsverksamhet, permission, frigång, IÖV-utsluss eller § 34-vistelse. Han kan även villkorligt frigås före strafftidens slut.

De grundläggande bestämmelserna om frigång återfinns i 11 § KvaL, om IÖV-utsluss i 33 a § KvaL och om vistelse på särskilda hem för vård och boende m.m. i 34 § KvaL. Om fritidsaktiviteter utanför anstalten och permission finns det grundläggande bestämmelser i 14 resp. 32 §§ KvaL. Villkorlig frigivning regleras i 26 kap 6–24 §§ brottsbalken. Även i förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt finns det bestämmelser om nämnda institut.

KVS har i sina föreskrifter och allmänna råd om verkställighet i anstalt (KVVFS 2004:13) lämnat detaljerade riktlinjer om de nu berörda möjligheterna att tillfälligt få vistas utanför anstalt.

Vidare finns det särskilda bestämmelser i 37 § KvaL om överförande till allmänt sjukhus och enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård kan intagen beredas psykiatrisk tvångsvård vid sjukvårdsinrättning. Intagen skall också enligt 43 § KvaL inställas vid domstol eller övervakningsnämnd om domstolen eller nämnden begär det. Om annan myndighet framställer en begäran om inställelse prövar KVS om inställelse skall ske. Det kan dessutom förekomma att den dömde tillfälligt vistas utanför anstalt vid förflyttning mellan anstalter. Särskilda bestämmelser om transporter finns i ovan nämnda lag om beräkning av strafftid. Enligt 16 § förordningen (1974:286) om beräkning av strafftid meddelar KVS närmare föreskrifter om transport av den som skall undergå kriminalvård i anstalt.

När den dömde anländer till en anstalt för verkställighet blir han eller hon inskriven i anstalten. Inskrivning i anstalten kan också ske om den intagne påbörjat verkställighet på annan plats, t.ex. på vårdinrättning. I sådana fall antecknas i kriminalvårdens register och statistik att den dömde är frånvarande. Detsamma gäller om den dömde är på fri fot efter rymning eller avvikelse från anstalt. Några särskilda bestämmelser om detta finns inte. Vid permission, fritidsaktiviteter utanför anstalt och frigång är den dömde alltjämt inskriven i en viss anstalt. Så är också fallet vid § 34-vistelse och IÖV-utsluss. Även i dessa fall antecknas den dömde som frånvarande. Vid verkställighet av fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll istället för kortare fängelsestraff är den dömde inte inskriven i anstalt.

23.2 Verkställighet av fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV)

Den 1 april 2005 trädde en lagändring i kraft som bl.a. innebär att möjligheten att avtjäna korta fängelsestraff genom IÖV utökas till strafftider om högst sex månader. I den proposition som ligger till grund för lagändringen (prop. 2004/05:34) anges att ändringen skall gälla på försök i avvaktan på en ny kriminalvårdslag och att regeringen inför riksdagen kommer att redovisa erfarenheterna av försöksverksamheten. Avsikten är att försöksverksamheten skall

utgöra underlag för regeringens beredning av en ny kriminalvårdslag. Erfarenheterna kan också vara till nytta vid en påföljdsöversyn. I propositionen anges vidare att regeringen har för avsikt att ge BRÅ i uppdrag att – i samband med en förlängning av uppdraget att utvärdera försöksverksamheten med förstärkta frigivningsförberedelser – även utvärdera utökningen av IÖV som alternativ till korta fängelsestraff. Justitieutskottet angav vid riksdagsbehandlingen (bet. 2004/05:JuU14) att två centrala frågor att belysa vid utvärderingen är effekterna på återfall i brott och hur intensivövervakningen upplevs av de inblandade, inte minst vilken syn brottsoffren har på reformen.

23.3 Allmänt om frigivningsförberedelser

Vikten av att frigivningen från anstalt är väl förberedd påtalades under hela 1900-talet. En grundtanke i 1974 års kriminalvårdsreform var också att anstaltsvistelsen redan från början skulle inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utom anstalten, allt i den utsträckning det kan ske utan att kravet på samhällsskydd eftersätts. En bestämmelse med denna innebörd infördes i 4 § KvaL. För det stora flertalet intagna innebar 1974 års reform vidgade möjligheter till vistelse utanför anstalt.

Den 1 oktober 2001 infördes även en bestämmelse i 33 § KvaL om konkreta åtgärder mot slutet av anstaltsvistelsen för att förbereda frigivningen. Av bestämmelsen framgår att under den sista tiden i anstalt skall förberedelserna för den intagnes frigivning vara särskilt inriktade på konkreta åtgärder för att underlätta övergången till ett liv i frihet. Därvid skall förutsättningarna för att bevilja den intagne frigång, IÖV-utsluss eller § 34-placering särskilt övervägas. Förberedelser skall ske i nära samverkan med den intagne och i samarbete med berörda myndigheter, organisationer och enskilda personer som kan främja den intagnes anpassning i samhället.

Vikten av frigivningsförberedelser har den senaste tiden också tagits upp i ett flertal rapporter. Här kan nämnas KVS rapport Frigivningsförberedelser (2000) samt BRÅ:s rapporter Från anstalt till livet i frihet - inför muck (2000), Efter muck – från anstalt till livet i frihet (2001) och Från anstalt till frihet – förstärkta frigivningsförberedelser (2003). Vidare kan nämnas RFS och KRIS rapport Hinder och möjligheter inför en bättre frigivning (2004).

23.4 Långtidsdömdas vistelse utanför anstalt

För en mindre kategori intagna medförde 1974 års reform strängare regler för vistelse utom anstalt. Det gällde lagöverträdare med strafftider på lägst två år som ägnat sig åt organiserad eller systematisk kriminell verksamhet av särskilt samhällsfarlig natur, inte sällan med internationell anknytning, och beträffande vilka samhälleliga stödåtgärder kunde förväntas sakna effekt. Främst avsågs personer som ägnade sig åt grov narkotikabrottslighet. Bakgrunden till restriktionerna för denna grupp var det då stigande antalet rymningar under pågående verkställighet. Den aktuella bestämmelsen infördes i 7 § tredje stycket KvaL.

Avgränsningen av gruppen har ändrats vid flera tillfällen. Sin nuvarande utformning fick bestämmelsen år 1999 då den formella klassificeringen för särbehandling avskaffades och ersattes av mer individualiserade särskilda villkor för bl.a. anstaltsplacering och vistelse utanför anstalt.

Generellt gäller numera enligt 7 § tredje stycket KvaL att för den som avtjänar fängelse i lägst fyra år skall det särskilt beslutas om de villkor som skall gälla för verkställigheten när det gäller permissioner, vistelser och verkställighet utanför anstalt enligt 11, 14, 32, 33 a och 34 §§. Om det finns särskilda skäl skall sådana villkor beslutas också för annan intagen som dömts till fängelse i lägst två år. Beslut som strider mot de särskilda villkoren får inte meddelas.

Avsikten med de särskilda villkoren var att de skall sätta de yttre ramarna för den intagnes verkställighet vad gäller säkerheten. De tidigare legala inskränkningarna beträffande permissioner försvann. Med beaktande av vilken typ av brottslighet dessa intagna gjort sig skyldiga till förutsattes enligt förarbetena att de särskilda villkoren bl.a. skulle bli restriktiva för permissioner och t.ex. normalpermission inte tillåtas förrän avsevärd tid förflutit.

Tidigare gällde också att beslut om särskilda villkor inte fick delegeras av KVS till lokal kriminalvårdsmyndighet. Numera gäller förbudet att delegera beslut om vistelse och verkställighet utanför anstalt endast beträffande den som dömts för terroristbrott eller liknande.

Sedan den 1 april 1997 tas samtliga långtidsdömda emot på en särskild riksmottagning vid anstalten Kumla för att utreda lämplig placering och särskilda villkor för dömda personer som kräver

särskild uppmärksamhet ur säkerhetssynpunkt. På Hinseberg finns en riksmottagning för kvinnor.

Med anledning av kritik från Riksrevisionsverket och mot bakgrund av Malexander-morden beordrade generaldirektören för KVS i en skrivelse den 18 juni 1999 samtliga myndighetschefer att omedelbart förvissa sig om att man hade erforderlig kontroll över långtidsdömdas utevistelser. Vidare tillsattes en arbetsgrupp inom kriminalvården för att se över den praktiska tillämpningen av gällande regler för vistelse utanför anstalt och, i mån av behov, föreslå erforderliga förändringar i regelverket.

Arbetsgruppen antog namnet 1999 års permissionsutredning och lämnade i januari 2000 rapporten Långtidsdömdas utevistelser. Enligt rapporten fanns det brister i det dåvarande regelverket och den praktiska tillämpningen. Lagstiftningen på området ansågs tillfredsställande, men KVS föreskrifter borde i vissa delar arbetas om. Arbetsgruppens främsta kritik gällde att den praktiska tillämpningen av regelverket varit alltför generös samt att det förelegat brister i intern planering, kontroll och uppföljning. Enligt arbetsgruppen krävdes det stramare tillämpning, bättre kontroll och vistelse utanför anstalt i minskad omfattning. Rapporten ledde till en rad ändringar i KVS tillämpningsföreskrifter om vistelse utanför anstalt.

23.5 Fritidsaktiviteter utanför anstalt

Genom 1974 års KvaL infördes bestämmelser om att en intagen kan få vistas utanför anstalten på fritiden för att delta i föreningsverksamhet eller annan liknande verksamhet som är ägnad att underlätta anpassningen i samhället. Det var dock inte ovanligt redan dessförinnan att intagen ensam eller i grupp fick lämna anstalten för att t.ex. se teaterföreställningar eller fotbollsmatcher.

I förarbetena till KvaL angavs att behandlingsmässiga fördelar inte sällan kunde uppnås genom att en intagen redan under anstaltstiden fick delta i idrotts- eller föreningsverksamhet ute i samhället. Om det var fråga om en grupp av intagna skulle de kunna stå under tillsyn. Om det bedömdes påkallat med tillsyn för enskilda intagna borde utevistelse inte komma ifråga.

Fängelseutredningen kom i sitt betänkande Verkställighet av fängelsestraff (SOU 1993:76) fram till att det inte fanns något behov av att ändra förutsättningarna för deltagande i fritids-

aktiviteter utom anstalt. Utredningen påtalade dock att kriminalvården alltid måste göra en noggrann avvägning mellan vikten av att fängelsestraffet inte urholkas och samhällsskyddets krav å ena sidan samt rehabiliteringsaspekterna å den andra.

Regeringen (se prop. 1997/98:95) delade Fängelseutredningens uppfattning, att det inte framkommit något behov att ändra förutsättningarna för fritidsverksamhet utanför anstalt. För att framhålla vikten av att det görs en rimlig avvägning mellan de olika intressen som gör sig gällande föreslog dock regeringen att det skulle införas en särskild markering om detta i lagtexten. Tillägget innebär att fritidsvistelse utanför anstalten inte skall beviljas om det på grund av viss omständighet kan befaras att en intagen avviker, återfaller i brott eller kommer att missbruka alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel eller dopningsmedel. I enlighet med Fängelseutredningens förslag infördes också bestämmelser om att erforderliga villkor, t.ex. förbud mot alkoholförtäring, kan ställas för vistelse utanför anstalt.

1999 års permissionsutredning fann att anstaltens regeltillämpning ifråga om fritidsverksamhet utanför anstalt varit alltför vidlyftig och tillämpats på ett sätt som inte kan ha varit lagstiftarens mening. Institutet hade kommit att tillåtas för vissa långtidsdömda, vars egentliga behov av aktiviteter kan ha varit tveksamt.

Permissionsutredningens förslag utmynnade år 2000 i nya föreskrifter och allmänna råd från KVS.

Enligt KVS föreskrifter får fritidsverksamhet utanför anstalt inte medges i sådan omfattning att verkställigheten av fängelsestraffet urholkas och vissa typer av aktiviteter bör inte alls förekomma. Samhällsskyddsaspekterna kan också vara av sådan tyngd att fritidsverksamhet utanför anstalt inte kan komma ifråga.

Vilken aktivitet som kan bli aktuell prövas individuellt i varje enskilt fall. Av betydelse är det utbud av fritidsaktiviteter som finns inom anstalt, annan utevistelse, anstaltens belägenhet i förhållande till närmaste tätort, personalresurser etc. Som exempel på aktiviteter nämns i KVS föreskrifter förenings- och mötesverksamhet, idrott, kurser, kulturarrangemang som bio och teater (undantagsvis) samt religiös verksamhet. Anstalten kan också ordna egna aktiviteter. Deltagande i AA/NA-möten kan medges även i form av särskild permission inom ramen för programverksamhet.

Vistelse utanför anstalt bör enligt KVS föreskrifter koncentreras till tiden närmast före villkorlig frigivning. Under två–tre månader, för långtidsdömda något längre, skall vistelse utanför anstalt kunna medges med som mest fyra tillfällen per månad. Dessförinnan kan vistelse utanför anstalt medges vid en–två tillfällen per månad, dock högst under ett år. Före denna tid kan vistelse utanför anstalt inte medges annat än vid några tillfällen per år. Fritidverksamhet utanför anstalten kan medges innan den intagne haft normalpermission på egen hand. En förutsättning för detta är att denne bedöms kunna sköta vistelsen utanför anstalt i grupp av intagna.

Enligt KVS föreskrifter bör särskild uppmärksamhet ägnas åt de intagna som har ett uttalat behov av social träning samt intagna som på grund av ett mycket långt frihetsberövande bedöms vara i behov av särskilda insatser i slutet av verkställigheten. Socialt etablerade kan i vissa fall komma ifråga för aktiviteterna, t.ex. för att vidmakthålla ett starkt engagemang i en förening.

Inför varje utevistelse skall skriftligt beslut fattas. Beslutet skall ha föregåtts av en riskbedömning. Enligt föreskrifterna skall en individuell bedömning göras beträffande behovet av utevistelse med hänsyn till kravet på att utevistelsen skall vara ägnad att underlätta återanpassningen.

Som framgått ovan står enskilda som regel inte under tillsyn under utevistelsen, medan däremot kriminalvårdstjänstemän som regel följer med vid gruppaktiviteter. Enligt KVS föreskrifter bör myndigheten följa upp vad som förevarit under utevistelsen.

Till följd av de stränga föreskrifter som KVS införde år 2000 sjönk antalet påbörjade fritidsaktiviteter kraftigt. Antalet fall har dock börjat stiga något sedan 2002. Det är särskilt svårt för grupper av intagna att få vistas utanför anstalt för fritidsaktiviteter. Ofta krävs tillsyn för att sådana aktiviteter skall kunna komma till stånd och under rådande tider med resursbrist finns inte bevakningspersonal att tillgå. Under kommitténs studiebesök har från olika håll framförts önskemål om att det bör vara möjligt att i större utsträckning kunna bevilja grupper av intagna möjligheter att vistas utanför anstalt för olika fritidsaktiviteter.

23.6 Permission

23.6.1 Tidigare reglering

År 1938 infördes en möjlighet för dåvarande Fångvårdsstyrelsen att bevilja permission för den som dömts till ungdomsfängelse, t.ex. för att besöka hemmet, arbetsförmedling eller arbetsgivare. För andra intagna var möjligheten inskränkt till specialfall som sjukdom eller dödsfall i familjen.

Genom 1945 års verkställighetslag utökades möjligheten till permission. Intagen kunde få tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid om det med hänsyn till strafftidens längd eller annars förelåg starka skäl, allt under förutsättning att fara för missbruk inte ansågs föreligga. För att fångar med kort strafftid skulle få permission erfordrades särskilda skäl.

Genom nya tillämpningsföreskrifter i ett cirkulär 1949 gjordes en åtskillnad mellan särskild permission (för vissa speciella angelägenheter) och regelbunden permission, som kunde beviljas om särskilt angivna förutsättningar var uppfyllda.

Bestämmelserna i 1945 års lag överfördes i stort sett oförändrade till 1964 års behandlingslag. I sistnämnda lag tillkom dock särskilda bestämmelser om s.k. långtidspermission om högst 14 dagar för internerade och fängelsedömda. Avsikten var att ge dessa intagna möjlighet att ordna upp bostads- och arbetsförhållanden för att skapa bättre förutsättningar för villkorlig frigivning. Med åren kom Fångvårdsstyrelsen att liberalisera praxis när det gällde att bedöma innebörden av starka skäl och bevilja korttidspermission. Efter ett samråd mellan KVS, personalen och de intagna utvidgades användningsområdet för regelbundna permissioner i januari 1971 genom förkortning av kvalifikationstiderna och tiden fram till ny permission. Enligt det nya vårdcirkulär som gavs ut till följd av samrådet kunde intagna med långa strafftider beviljas korttidspermission med vissa tidsmellanrum som ett led i behandlingen (regelbunden permission). Sådan permission fick inte beviljas om det inte på ett betryggande sätt var sört för den intagnes bostadsförhållanden under permission. Permission fick beviljas först efter att en viss i lag angiven kvalifikationstid hade förflutit. För ny permission krävdes att två månader förflutit sedan den senaste permissionens början. Intagen som hade rymt eller begått brott efter verkställighetens början eller annars visat sig opålitlig borde inte beviljas permission första gången förrän han

ändrat sitt beteende till det bättre och under tillräckligt lång tid visat pålitlighet. För intagna som var placerade i särskild avdelning för frigångare rådde förmånligare regler.

Genom 1974 års kriminalvårdsreform blev permissionsbestämmelserna mer liberala. Endast när det förelåg avsevärd fara för missbruk skulle regelbunden korttidspermission vägras. När det gällde korttidspermission av annan särskild anledning uttalades i propositionen att det bör beaktas att det kan föreligga speciellt starka skäl för permission och mera påtagliga risker för missbruk bör i regel kunna neutraliseras genom att den intagne ställs under bevakning. För vissa långtidsdömda skulle dock korttidspermission endast få beviljas om det förelåg synnerliga skäl. Långtidspermission fick benämningen frigivningspermission och kunde beviljas från den dag då halvtidsfrigivning kunde komma ifråga. Kvalifikationstiden för när permission kunde beviljas och andra enskildheter kom att bestämmas i KVS föreskrifter.

Efter 1974 års reform har det inte gjorts några genomgripande förändringar av permissionsbestämmelserna i KvaL. Detta gäller dock inte den grupp långtidsdömda som omfattats av regleringen i 7 § tredje stycket KvaL och som vistades på sluten rixanstalt. För denna grupp har det införts bestämmelser som gjort det svårare att få permission.

Under år 1999 infördes i 32 § KvaL begreppen normalpermission och särskild permission. I prop. 1997/98:145 anfördes följande.

En av grundtankarna i KvaL är att anstaltsvistelsen redan från början skall inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten. Permissionsinstitutet utgör ett mycket väsentligt inslag i denna strävan och är viktigt för att den intagne skall kunna behålla kontakten med anhöriga och andra personer i hans närhet. Det utgör också ett betydelsefullt medel för att underlätta den intagnes anpassning i samhället och för att motverka anstaltsskador. Permissioner är ofta den mest betydelsefulla länken mellan anstalten och samhället i övrigt för den intagne. Det är emellertid också viktigt för kriminalvårdens förtroende hos allmänheten att samhällsskyddsfaktorerna tillmäts stor betydelse vid bedömningen av om en permission skall beviljas.

För att uppnå fördelarna med permissionerna är det nödvändigt med en väl genomtänkt permissionsplanering, så att risken för missbruk minimeras.

År 1999 slopades också möjligheten till frigivningspermission. Institutet hade tidigare upphört att tillämpas i takt med ändringar av reglerna om villkorlig frigivning. Frigivningspermissionen ansågs

inte kunna spela någon roll i det nya systemet med enhetlig 2/3-frigivning. Med den nya regleringen ansågs institutet endast kunna omfatta dem som på grund av misskötsamhet fått sin anstaltstid förlängd. Det ansågs inte lämpligt att de som fått sin anstaltsvistelse förlängd på grund av misskötsamhet ändå skulle släppas ut ur anstalten efter två tredjedelar av strafftiden genom tillämpning av bestämmelserna om frigivningspermission.

23.6.2 Nuvarande bestämmelser

Permission innebär enligt dagens regler att en intagen får lämna anstalten för viss kort tid antingen för att underlätta anpassningen i samhället (normalpermission) eller om det finns någon annan särskild anledning (särskild permission). En speciell form av särskild permission är s.k. lufthålspermission, som kan äga rum för att minska skadeverkningar av ett långt frihetsberövande. Lufthålspermission är bevakad och kan komma ifråga efter en bedömning av den intagnes behov av en kortare utevistelse och kraven på säkerhet i varje enskilt fall. Den sker endast undantagsvis på allmän plats med större folkmängder, i den privata bostaden eller i annan för den intagne välkänd lokal. Med hänsyn till säkerheten kan det också förekomma att den intagne inte informeras om tidpunkt och plats för lufthålspermissionen förrän i omedelbar anslutning till denna.

I KvaL anges att hinder för normalpermission föreligger när det finns påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas om den intagne har nyttjat eller förfarit olagligt med narkotika inom anstalten eller utan giltigt skäl vägrat att på anmodan lämna urinprov. Enligt KVS föreskrifter skall en individuell riskanalys av varierande noggrannhetsgrad göras. I föreskrifterna ges mycket detaljerade riktlinjer för riskanalysen.

Utöver att det skall finnas en särskild anledning för permission finns det inte i lag angivet vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att särskild permission skall beviljas. Enligt KVS föreskrifter får särskild permission beviljas för att en intagen utanför anstalten skall kunna ombesörja angelägenheter som är av väsentlig betydelse för honom och som inte kan ombesörjas under normalpermission eller på annat sätt. I föreskrifterna nämns också

att det alltid skall göras en avvägning mellan angelägenheten för den intagne å ena sidan och risken för missbruk å den andra.

Som exempel på angelägenheter som i vissa fall kan komma ifråga nämns

- besök av närstående som är svårt sjuk eller närståendes begravning,
- inställelse vid domstol eller myndighet eller för att bevaka sina intressen i en rättslig angelägenhet,
- resa till annan anstalt som den intagne skall förflyttas till,
- aktiviteter inom ramen för programverksamhet,
- medicinska skäl,
- möten mellan intagna som är gifta eller sammanboende och som inte medges normalpermission samt
- frigivningsförberedelser.

Särskild permission kan också beviljas för att minska skadeverkningar av ett långt frihetsberövande (lufthålspermission).

De villkor som kan anses nödvändiga under permissionen i fråga om vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat får ställas. Om noggrann tillsyn behövs kan det föreskrivas att den intagne under permissionen skall vara ställd under bevakning. Enligt KVS föreskrifter skall det ställas villkor om att den intagne skall följa uppgjord permissionsplan. För intagna som dömts för narkotikabrott, våldsbrott eller annan allvarlig brottslighet skall villkor om vistelseort, permissionsadress och anmälningsplikt ställas om det inte anses obehövligt. För särskild permission skall alltid ställas villkor om ändamål och vistelseort.

Enligt föreskrifterna är det vidare nödvändigt att förena permissioner med adekvata villkor för att upprätthålla en individanpassad kontrollnivå. Om det är nödvändigt med särskild kontroll även i andra fall än som nämnts ovan bör villkor ställas om vistelseort, permissionsadress och anmälningsplikt hos kriminalvårdsmyndighet eller polis. I vissa fall kan det räcka med telefonkontakt med anstalten.

Om den intagne är i behov av stöd i form av medföljande personal för att planlagd permissionen skall kunna genomföras kan villkor om detta föreskrivas. Villkor om förbud att nyttja alkohol och andra berusningsmedel bör ställas efter en individuell bedömning. Villkor om urinprovskontroll före permission bör normalt ställas endast för en intagen som missbrukar eller som

tidigare har missbrukat narkotika eller förbjudna dopningsmedel. Villkor kan också ställas om att pass skall lämnas in till anstalten. Permission utanför Sveriges gränser får inte ske utan medgivande av KVS och kan medges endast om ytterst starka skäl föreligger.

Intagen som har dömts till fängelse i lägst två år bör inte beviljas normalpermission innan sex månader av straffet avtjänats, såvida det inte finns särskilda skäl (12 § KvaF). Om det är fråga om terroristbrott eller motsvarande bör normalpermission inte alls beviljas såvida inte särskilda skäl föreligger. Särskilda skäl kan finnas beträffande unga intagna med långa fängelsestraff, som är i stort behov av social rehabilitering.

Enligt KVS föreskrifter skall normalpermission föregås av en individuellt bestämd kvalifikationstid. Först efter denna tid kan permission komma ifråga. Enligt föreskrifterna är syftet med kvalifikationstiden att åstadkomma en viss förutsebarhet i permissionssystem och inte en utfästelse om permission.

För de som avtjänar fängelse i lägst två år eller är placerade i sluten anstalt får kvalifikationstiden inte understiga en fjärdedel av den totala strafftiden, såvida inte särskilda skäl föreligger.

För de som avtjänar fängelse under två år och är placerade i öppen anstalt är kvalifikationstiden lägst

- en månad om strafftiden är högst sex månader,
- två månader om strafftiden är över sex månader men högst ett år, och
- tre månader om strafftiden är över ett år men lägre än två år.

För de som avtjänar minst arton år eller livstid skall minimitiden vara fyra år och sex månader.

För de som avtjänat fängelse i utlandet eller genomgått psykiatrisk vård kan minimitiderna underskridas.

Häktningstid i omedelbar anslutning till påbörjande av verkställigheten eller i utlandet inräknas. Normalpermission får, med hänsyn till den tid som kriminalvården behöver för att bereda ärendet, dock inte beviljas förrän minst en månad har avtjänats i anstalt.

En intagen bör under vissa förhållanden inte beviljas normalpermission fast minimitiden har uppnåtts. Så bör t.ex. inte ske vid viss artbrottslighet, flera återfall i brott eller om brott begåtts under tidigare eller pågående verkställighet. Normal-

permission kan också nekas med hänsyn till den intagnes personliga förhållanden.

Generellt anses skäl föreligga för en första lufthålspermission ungefär två år efter häktningsdagen.

KVS har vidare lämnat mycket detaljerade riktlinjer beträffande omfattningen av normalpermissioner. Här kan följande nämnas. En permissionsperiod varar en månad. Under denna period kan en och i vissa fall två permissioner beviljas. Det skall gå tre veckor från den senaste normalpermissionen innan en ny permission kan komma ifråga. För intagen som avtjänar fängelse i lägst två år och som är placerad i öppen anstalt kan permission förekomma med fjorton dagars intervall. Permission får inte påbörjas under de sista fjorton dagarna av verkställigheten. Den första permissionen får omfatta högst åtta timmar. Därefter får en permission inte omfatta mer än 72 timmar.

För varje permissionsperiod får permissioner omfatta:

1. högst 96 timmar när den intagne avtjänar fängelse i lägst två år, är placerad på öppen anstalt och beräknas ha högst ett år kvar av verkställigheten,
2. högst 72 timmar om punkten 1 inte är tillämplig och den intagne beräknas ha mindre än två år kvar av verkställigheten ,
3. högst 48 timmar om punkten 1 inte är tillämplig och den återstående verkställighetstiden uppgår till två år eller däröver.

Särskilda regler gäller vid kortare straff och när återstående permissonsperiod är kort.

Till permissionstiden får läggas nödvändig restid till och från permissionsadressen.

Särskild permission får enligt KVS föreskrifter inte omfatta längre tid än vad som är nödvändigt för att tillgodose syftet med permissionen.

Lufthålspermission bör förutom eventuell kortare restid inte överstiga fyra timmar och kan förekomma var sjätte månad. Om den intagne haft utevistelser av annat slag kan det medföra att skäl för lufthålspermission saknas.

Som nämnts ovan bör villkor för permissionen utformas så att kontroll möjliggörs. Om det trots påtaglig risk för misskötsamhet eller brott bör beviljas permission kan beslutas att den skall vara bevakad. Detta innebär att den intagne under hela utevistelsen skall stå under tillsyn av minst två kriminalvårdstjänstemän. Om det

bedöms erforderligt eller polisen särskilt begär det, skall anstalten underrätta polismyndigheten på den ort där den intagne skall vistas. Polisen skall alltid underrättas om en bevakad permission och om permission för en intagen som dömts till fängelse i lägst två år.

Utfallet av den uppgjorda permissionsplanen skall kontrolleras i nära anslutning till att den intagne återkommit efter permissionen, t.ex. genom drogfrihetskontroll, färdbiljetter, intyg och genomgång med den intagne.

Skriftlig permissionsplan skall enligt KVS föreskrifter upprättas för varje permissionstillfälle. Planen skall utformas så att dess innehåll kan kontrolleras och följas upp. Lufthålspermission planeras normalt av anstalten i samråd med den intagne. Planeringen innefattar samråd med polis. Information till polis och målsägande lämnas.

23.7 Frigång

Bestämmelser om frigång infördes 1943. Den som undergick fängelse eller internering kunde då få tillstånd att utföra annat arbete än det som bedrevs inom kriminalvården, om fara för missbruk inte förelåg. För medgivande krävdes att sådant arbete ansågs lämpligt med hänsyn till anstaltstidens längd eller av annan särskild anledning.

Under 1960-talet anfördes från olika håll att institutet inte användes i önskad utsträckning.

Genom 1974 års KvaL infördes bestämmelser som skulle ge ökade möjligheter till frigång. Detta skulle dock bara vara förbehållet intagen i lokalanstalt. Endast om det fanns särskilda skäl kunde även en intagen på riksanstalt få frigång. På 1980-talet infördes förbud att medge frigång för vissa långtidsdömda.

Efter en debatt om s.k. lyxfångar blev det också svårare för intagna utan missbruk eller andra sociala problem att få frigång.

Fängelseutredningen behandlade ingående frigångsinstitutet i sitt betänkande (SOU 1993:76) Verkställighet av fängelsestraff. Fängelseutredningens förslag behandlades i prop. 1997/98:95. Regeringen instämde i kommitténs uppfattning att frigångsinstitutet – rätt använt – utgör ett värdefullt instrument och att det därför skall behållas. Regeringen instämde också i att en socialt anpassad intagen som kan återgå till förvärvslivet efter frigivningen

inte bör medges frigång annat än i sällsynta undantagsfall. Med hänsyn till detta överfördes till 11 § KvaL en bestämmelse från KvaF om att det vid prövningen särskilt skall beaktas om ett medgivande till frigång kan antas väsentligt förbättra hans möjligheter att försörja sig efter frigivningen. Regeringen ansåg att det därutöver inte var nödvändigt att ställa upp ytterligare krav på att det skall finnas behov av särskilda stödåtgärder. Därvid hänvisades till det rådande arbetsmarknadsläget och att många missbrukare behöver särskilda stödåtgärder inför frigivningen. Regeringen framhöll att det viktiga istället är att planeringen av frigång sker på ett sätt som minimerar risken för missbruk. Vidare ansåg regeringen att det är av vikt att samhällsskyddsintresset beaktas vid prövningen. Av det skälet föreslog man att det av 11 § KvaL framgick att frigång inte fick beviljas om det fanns risk för avvikelser, återfall i brott eller missbruk. Till sist anförde regeringen:

I många fall är en fortsatt behandling efter villkorlig frigivning en förutsättning för att den behandling som getts under anstaltstiden skall vara meningsfull. Sådan fortsatt behandling kan ibland ges på behandlingshem (t.ex. efter § 34-placering), men mot bakgrund av det ekonomiska läget i landet föredrar kommunerna ofta behandling i öppen vård. Statsmakterna har understrukit vikten av att frigångsinstitutet utnyttjas även för narkotikamissbrukare ... Enligt Kriminalvårdsstyrelsens allmänna råd bör frigång för missbrukare kombineras med behandlingsåtgärder. Frigång kan också – med stöd av formuleringen ”annan särskilt anordnad verksamhet” – redan i dag förekomma för enbart behandlingsinsatser. Regeringen anser att det finns skäl att utöka användningen av frigång för olika former av öppenvårdsbehandling. Behandling bör därför föras in som ett särskilt skäl för frigång.

I samband med den lagändring som följde på propositionen togs också det absoluta förbudet mot frigång för vissa långtidsdömda bort. Lagändringen trädde ikraft den 1 januari 1999.

Enligt dagens regler kan för att underlätta anpassningen i samhället en intagen få vistas utanför anstalten under arbetstid för att utföra arbete, delta i undervisning eller utbildning, erhålla behandling eller delta i någon annan särskild anordnad verksamhet. På grund av kopplingen till arbetstid förekommer frigång uteslutande under dagtid.

Medgivande till frigång får inte ske om det på grund av viss omständighet kan befaras att den intagne kommer att avvika, återfalla i brott eller missbruka beroendeframkallande och vissa andra medel. Vid prövningen av om en intagen skall få frigång skall

särskilt beaktas om den intagne behöver inskolning i arbetslivet eller om frigången annars kan antas väsentligt förbättra hans möjligheter att försörja sig efter frigivningen.

Enligt KVS föreskrifter bör frigång komma ifråga främst från öppna anstalter eller slutna med lägre säkerhetsgrad. För de som har frigång från slutna anstalter bör risken för att frigångaren utsätts för krav från andra intagna att ta in bl.a. narkotika förebyggas.

För frigången får ställas de villkor som kan anses nödvändiga. Enligt KVS föreskrifter bör ett förbud om befattning med alkohol eller andra berusningsmedel alltid ställas som villkor.

Som exempel på annan särskild anordnad verksamhet anges i förarbetena gruppaktiviteter, studiebesök m.m. I KVS föreskrifter nämns som ytterligare exempel arbetsträning, praktik, utredning vid arbetsmarknadsinstitut, behandling i öppen vård, besök vid socialtjänsten för samtal om missbruksproblemen och studiecirkel som ingår den strukturerade programverksamheten. Högskolestudier kommer ifråga endast när dessa på ett avgörande sätt förbättrar den intagnes förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden.

Frigångens längd bedöms utifrån behov och individuella förutsättningar. Normalt medges frigång under högst tre månader i anslutning till frigivning och inte i något fall över ett år. Intagna med en verkställighetstid upp till två månader kommer i regel inte ifråga.

Frigång är till för att underlätta intagnas anpassning i samhället. Åtgärden är särskilt riktad mot intagna som behöver skolas in i arbetslivet och intagna vars försörjningsmöjligheter efter frigivningen väsentligt kan underlättas genom frigång. Narkotikamissbrukare uppmärksammas speciellt och kan särskilt komma ifråga tillsammans med andra behandlingsåtgärder. För egna företagare tillämpas reglerna restriktivt. Frigång kan då främst komma ifråga om sådan vistelse utanför anstalt är av avgörande betydelse för verksamhetens fortsatta existens och egenföretagarens försörjningsmöjligheter.

Enligt KVS föreskrifter skall det vid en kriminalvårdsmyndighet där frigång förekommer finnas minst en tjänsteman, frigångsansvarig, med särskilt ansvar för frigångsfrågor. Normalt skall en kontaktperson utses på frigångsplatsen. Lämpligen bör detta vara en person i arbetsledande ställning eller motsvarande. Kontaktpersonen skall utgöra ett stöd för den intagne och stå för den dagliga närvarokontrollen. Närvarokontroll på frigångsplatsen skall

utföras regelbundet. Kontrollen bör göras någon gång per vecka av den intagnes kontaktman eller den frigångsansvarige i anstalten eller annan lämplig person. Myndigheten bör också begära in skriftlig närvarorapport från frigångsplatsen.

Enligt KVS föreskrifter skall före beslut en utredning genomföras där den intagnes behov och övriga förutsättningar för frigång redovisas. Normalt bör den intagnes kontaktman svara för utredningen.

Frigång bör enligt KVS föreskrifter normalt avbrytas om den intagne avviker, återfaller i ny brottslighet eller tar befattning med beroendeframkallande medel eller dopningsmedel. Vid bedömning av konsekvenserna vid misskötsamhet bör en noggrann avvägning göras mellan å ena sidan misskötsamheten och å andra sidan den intagnes behov av frigång och följderna av ett återkallat beslut om frigång. Under utredningen av misskötsamhet bör frigången avbrytas.

23.8 Vistelse utanför anstalt enligt 34 § KvaL

23.8.1 Tidigare överväganden

Enligt 34 § KvaL kan en intagen få medgivande att vistas utanför anstalten under lämplig tid, om han kan bli föremål för särskilda åtgärder som kan antas underlätta hans anpassning i samhället och det finns särskilda skäl. Därvid skall särskilt beaktas om den intagne behöver vård eller annan behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel.

Bestämmelsen om s.k. § 34-placering introducerades med 1974 års KvaL. En sådan möjlighet fanns tidigare endast för de som undergick ungdomsfängelse.

Enligt förarbetena (prop. 1974:20 s. 96) syftar bestämmelsen till att ge den intagne möjlighet att i rehabiliteringssyfte utnyttja en möjlighet att få behandling utanför anstalten. Reformen ansågs medföra betydligt vidgade möjligheter för en planmässig rehabiliteringsverksamhet samtidigt som integrationen mellan anstaltsvård och frivård främjas.

År 1988 infördes en bestämmelse om att det vid övervägande av § 34-placering skall beaktas om den dömda är i behov av vård och behandling. I samband med lagändringen kompletterades lagrummet med den ännu gällande föreskriften i tredje stycket om att

vård eller behandling inte bör påbörjas så tidigt att den planerade vårdtiden blir kortare än den beräknade återstående verkställighetstiden. I förarbetena (prop. 1986/87:106) anfördes att detta gäller endast normalfallen, men att avvikelse kan ske t.ex. om någon genomgår missbruksvård under anstaltstiden och som ett led i denna behöver delta i verksamhet utanför anstalten. Vidare framhölls följande:

Av naturliga skäl kommer vistelser utanför anstalt enligt 34 § KvaL i regel inte att kunna inledas i direkt anslutning till domen. Man kan dock tänka sig fall då den dömda varit häktad under en tid som svarar mot en så stor del av det straff som dömts ut att en 34 §-placering kan bli aktuell i nära anslutning till straffverkställighetens början. Det kan också förekomma fall då det av praktiska skäl inte varit möjligt att under en häktningstid planera lämplig kontraktsvård i form av skyddstillsyn. Visar det sig i ett sådant fall kort tid efter en fängelseedom att adekvat behandling kan ske i form av 34 §-placering bör också en sådan komma till stånd, om övriga förutsättningar är uppfyllda. Däremot bör det naturligtvis i princip inte komma ifråga att ett av domstolen förkastat kontraktsvårdsförslag i form av skyddstillsyn används för 34 §-placering i nära anslutning till en fängelseedom.

Avslutningsvis nämndes att generellt gäller ett krav på samtycke för vård- och behandlingsåtgärder under verkställighet av fängelsestraff. Någon uttrycklig föreskrift om detta ansågs inte nödvändig.

Fängelseutredningen föreslog i sitt huvudbetänkande (SOU 1993:76) att det även fortsättningsvis skulle finnas möjlighet till "behandlingsplacering utom anstalt". Utredningen anförde bl.a. följande.

Placering enligt den av oss föreslagna bestämmelsen bör förutsätta att den dömda blir föremål för en tillfredsställande insyn. Det bör således inte förekomma placering på en vårdinrättning eller i ett hem utan personal nattetid. Vidare bör det finnas betryggande garantier att underrättelse omedelbart lämnas till anstalten om den dömda lämnar den institution där han är placerad eller på annat sätt missköter sig. Det bör nämligen inte – annat än i mycket speciella undantagsfall – förekomma att den dömda får vara kvar på institutionen om han avviker eller visar annan misskötsamhet.

I allmänhet medges behandlingsplacering enligt nu gällande bestämmelse först mot slutet av verkställighetstiden. Så bör det enligt vår mening vara även i fortsättningen. ... Det sagda hindrar inte att det ibland kan vara lämpligare att en placering inleds i början av en straffverkställighet.

/---/

Som framhållits i skilda sammanhang är avbrotten i de aktuella placeringarna relativt många. Endast omkring 30 procent fullföljer den

planerade vistelsen. Vid bedömning av avbrotten bör dock beaktas att det är en mycket speciell grupp intagna som mest kommer i åtnjutande av behandlingsplacering, nämligen tungt belastade narkomaner. Det är ofrånkomligt att en viss del av dessa intagna inte fullföljer behandlingen. Varje framgångsrikt genomförd behandling måste också betraktas som en stor vinst, och antalet sådana är inte obetydligt.

/---/

Eftersom behandlingstiden vanligen sträcker sig längre än till tidpunkten för den villkorliga frigivningen och förutsättningar för ett medgivande till behandlingsplacering bör vara att hela behandlingen skall fullföljas, bör en föreskrift om detta kunna meddelas redan då medgivandet till placering lämnas. Skulle den dömde, i strid mot en sålunda meddelad föreskrift, avvika eller på annat sätt missköta sig under den aktuella placeringen, får han anses ha allvarligt åsidosatt sina åligganden. Villkorligt medgiven frihet skall i sådant fall normalt förklaras förverkad enligt 26 kap. 15 § BrB.

Som ovan nämnts har det skett en betydande nedgång i antalet inledda § 34-placeringar under de senaste åren. Detta har sin grund i dels att det i vissa fall kan vara svårt att avgöra vilken som är den intagnes hemkommun, dels att kommunerna i mindre utsträckning än tidigare är beredda att ta på sig kostnadsansvaret för vården efter villkorlig frigivning.

23.8.2 Kostnadsansvaret

Fängelseutredningen föreslog att kriminalvården skulle överta kostnadsansvaret för § 34-placeringar. Förslaget i denna del ledde emellertid inte till lagstiftning, huvudsakligen därför att det ansågs kunna leda till att kommunerna skulle frånträda sitt ansvar för missbrukarvården.

Narkotikakommissionen föreslog istället i sitt betänkande (SOU 2000:126) Vägvalet – den narkotikapolitiska utmaningen att kriminalvården skulle ges möjlighet att genomföra § 34-placeringar även utan ansvarsförbindelse från den intagnes hemkommun.

Några remissinstanser var tveksamma till förslaget och frågan behandlades i prop. 2001/02:91 om en nationell narkotikahandlingsplan. I propositionen anges:

Enligt regeringens bedömning är § 34-placeringar ett bra instrument för att få narkotikamissbrukare i vård under verkställigheten. För att få så bra placeringar som möjligt är det angeläget att en behandlingsplanering görs i samarbete med socialtjänsten i den intagnes hemkommun för att ta tillvara erfarenheterna där och för att uppnå kontinuitet i vården. Möjligheten att genomföra § 34-placeringar är enligt regeringens uppfattning central för kriminalvårdens möjligheter

att arbeta utifrån ett behandlingsperspektiv. Det är därför oacceptabelt att vissa placeringar inte kan genomföras på grund av svårigheter att samarbeta med vissa kommuner. Narkotikakommissionens förslag ... skulle kunna bidra till att fler placeringar kom till stånd. Som remissinstanserna anfört kan förslaget emellertid även medföra vissa nackdelar. Narkotikakommissionens betänkande utgör inte ett tillräckligt underlag för att regeringen nu skall kunna ta ställning till hur problemet bör lösas. Utgångspunkten i det fortsatta arbetet bör dock vara att samhället skall se till att den som har behov av det skall kunna få adekvat vård. Kriminalvårdsstyrelsen bör därför göra en samlad analys kring gjorda erfarenheter när det gäller art, omfattning, utveckling och kostnader förknippade med problemen kring § 34-placeringarna. Denna analys kan sedan ligga till grund för ett ställningstagande kring hur problemen kan lösas.

Regeringen gav den 25 april 2002 i uppdrag till KVS att genomföra en särskild satsning på narkotikabekämpning, bl.a genom att kartlägga omfattningen och typen av problem som hindrar § 34-placeringar.

KVS presenterade under hösten 2003 sin rapport Vistelse utom anstalt enligt 34 § lagen om kriminalvård i anstalt. I rapporten sägs bl.a. följande.

Det finns flera faktorer som utgör hinder mot en utökning av antalet § 34-placeringar; de intagnas egen motivation, omorganisationer och minskning av personal, brist på erfaren personal, arbetet med placering är tids- och resurskrävande, för kort förberedelsestid, tradition och motivation hos personalen vid vissa anstalter, anstalternas interna regler, samarbetsproblem med kommuner och den ökande konkurrensen med andra behandlingsmetoder inom kriminalvården (t.ex. behandlingsavdelningar).

/---/

Hälften av landets anstalter uppger att samarbetet med kommunerna inte fungerar. Detta motiverar en förändring av nuvarande system. Kommunerna har fått en svårare ekonomiska situation under 1990-talet och missbruksvården är politiskt en lågt prioriterad fråga. I undersökningen förekommer också uppgifter om att problemet med ansvarsförbindelser inte är ett särskilt stort problem. Svårigheterna är istället oftast att kommunerna inte ställer upp överhuvudtaget utan gömmer sig bakom irrelevanta formaliteter som vilken kommun eller handläggare som är ansvarig eller vilken institution som skall användas. Det leder till omfattande merarbete för personalen. Även tidsfaktorn utgör ett problem, särskilt när socialtjänsten inte känner till klienten sedan tidigare. Beslutet om § 34-placering borde planeras gemensamt av kriminalvården, socialtjänsten och den intagne.

Kriminalvårdens regionkontor har under 2003 upphandlat vård och tecknat ramavtal med vårdgivare för perioden den 1 juli 2003 till den 30 juni 2005.

Statskontoret har i rapporten (2003:20) Effektivitetsgranskning av Kriminalvården föreslagit att kriminalvården står behandlingskostnaderna även för tiden efter villkorlig frigivning. Förslaget syftar till att frigöra 30 årsplatser på anstalterna.

23.8.3 Närmare regler för § 34-placering

Enligt gällande regelverk skall vistelsen vara förenad med de villkor som kan anses nödvändiga. I samband med vård eller annan behandling får det föreskrivas att den intagne skall vara skyldig att lämna blod-, urin- eller utandningsprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av beroendeframkallande medel eller dopningsmedel. Om det finns särskilda skäl kan det i samband med beslutet meddelas föreskrift om att han eller hon efter tidpunkten för villkorlig frigivning skall underkasta sig vård eller behandling.

Av KVS föreskrifter följer att ett generellt förbud om befattning med alkohol eller andra berusningsmedel bör gälla som villkor för placeringen. Som särskilda skäl för att meddela föreskrift om vård även efter tidpunkten för villkorlig frigivning anges i föreskrifterna att den intagne vid tidigare tillfälle avbrutit behandling i förtid och det kan befaras att det kan komma att upprepas.

Vistelsen utanför anstalt för vård och behandling bör inte påbörjas så tidigt att planerad vård- eller behandlingstid blir kortare än den beräknade återstående verkställighetstiden. Vistelsen bör vidare enligt KVS föreskrifter inte beviljas under så lång tid av den aktuella verkställigheten att allmänhetens uppfattning om fängelsestraffet undergrävs. I 2003 års KVS-rapport (som avser beslutade vistelser 15 januari–15 mars 2002) planerades 55 procent pågå i högst tre månader, 47 procent i 3–6 månader och 11 procent i mer än sex månader.

Kriminalvårdsnämnden har enligt uppgift som riktlinje att en intagen kan placeras i behandlingshem cirka ett år före villkorlig frigivning och i familjehem cirka sex månader före nämnda frigivningstidpunkt.

Av KVS föreskrifter framgår att när det gäller missbruksvård bör placeringen ha föregåtts av att den intagne deltagit i någon form av missbruksrelaterad motivationsverksamhet eller på annat sätt visat

att han kommit till insikt om sina problem. Vidare sägs att intagna som har behov av behandling för någon form av brottsrelaterat beteende t.ex. våldsbegäret, även bör kunna komma ifråga för placering. Dessutom anges att särskild uppmärksamhet bör ägnas långtidsdömda, för vilka en vistelse kan utgöra ett värdefullt inslag i utslussningen från anstalten och främja återanpassningen i samhället.

Enligt 2003 års KVS-rapport vistas de allra flesta på behandlingshem (80 % av alla beslutade vistelser 15 januari–15 mars 2002) eller familjehem (19 %). I en liknande undersökning 1989 förekom i viss utsträckning även vistelse på folkhögskola och militärtjänst.

Kriminalvården har slutit ramavtal med ett antal vårdgivare i hela landet för att underlätta myndigheternas upphandling av vård och behandling. Upphandling av vård utom ramavtal bör ske endast i undantagsfall och skall anmälas till kriminalvårdens regionala kontaktperson. I föreskrifterna nämns också att en kvalitetskontroll av tilltänkt vårdgivare alltid bör göras. Vårdgivare som inte kan erbjuda bemanning hela dygnet under samtliga veckodagar bör normalt inte anlitas. Kommunerna är ansvariga för vården och Länsstyrelserna har tillsynsansvar.

Av KVS föreskrifter följer att en utredning skall göras om den intagnes missbruk eller andra särskilda förhållanden som påkallar vård eller behandling. Syftet med utredningen är att kartlägga den intagnes behov, motivation och förutsättningar för en placering. Med stöd av genomförd utredning upprättas ett yttrande som skickas till övervakningsnämnden.

Samarbete med socialtjänsten i den ort där den intagne är folkbokförd bör inledas i ett tidigt skede. Enligt KVS föreskrifter skall fördelning av kostnadsansvaret utredas innan beslutet om placering. Innan beslut om placering bör en skriftlig ansvarsförbindelse beträffande kostnadsansvaret inhämtas från socialtjänsten eller annan huvudman om placeringen planeras pågå efter frigivningen.

Den intagne bör ges tillfälle att besöka tilltänkt vårdgivare. Provoende bör genomföras först efter det att beslutet om placering fattats.

Det är normalt vårdgivaren som fattar beslut om vistelser utanför hemmet. I KVS föreskrifter sägs dock att det i avtalet med hemmen bör föreskrivas att vårdgivaren skall samråda med kriminalvårdsmyndigheten innan vistelser utanför hemmet över dygnsgräns beviljas.

Tillstånd till § 34-vistelse kan återtas vid misskötsamhet. Misskötsamhet anses föreligga om den intagne avviker från placeringen, uppträder påverkad eller hotfullt, befattar sig med droger eller dopningsmedel under vistelsen, vägrar medverka vid drogkontroll, bryter mot de regler eller villkor som gäller för vistelsen eller vägrar att delta i obligatoriska behandlingsinslag.

23.8.4 Statistiska uppgifter

Enligt 2003 års KVS-rapport hade 81 placerade (72 %) fullföljt vistelsen fram till tidpunkten för villkorlig frigivning och 32 (28 %) avbrutit. Av de som vistats på behandlingshem hade 63 (69 %) fullföljt och 28 (31 %) avbrutit medan 17 (81 %) av de som vistats på familjehem hade fullföljt och 4 (19 %) avbrutit.

Av de som vistades på behandlingshem avbröt 12 placerade inom 50 dagar. De familjehemsplacerade avbröt efter 10, 25, 63 och 125 dagar. I förhållande till beräknad vistelsetid avbröt ett fåtal (4) efter högst 5 dagar, 11 när mindre än hälften av beräknad tid hade fullgjorts och 17 efter det att de vistats mer än hälften av beräknad tid. Av de sistnämnda avbröt 6 personer i omedelbar anslutning till att vistelsen skulle upphöra.

De intagna som avbröt sina vistelser hade oftare tidigare kriminalvårdserfarenhet jämfört med hela den undersökta grupp som beviljats § 34-placering.

Enligt Kriminalvårdens statistik uppgick kostnaden för § 34-placeringar år 2004 till 1 472 kronor per vårddygn. Av de ramavtal som KVS regionkontor tecknat framgår att vården är billigast i arbetskooperativ och kontrollerat skyddat boende samt något dyrare i familjehem. Behandlingshem samt motivations- och utredningshem är dyrast, i synnerhet de i storstäderna.

23.9 IÖV-utsluss

Straffrättskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1995:91) Ett reformerat straffsystem att elektronisk övervakning skulle införas i det ordinarie straffsystemet samt att ett försök med utslussning från anstalt genom intensivövervakning ("back-door" system eller utsluss-boja) borde införas. Kommittén menade, att IÖV-utsluss skulle innebära en möjlighet till gradvis utslussning från längre

fängelsestraff. Under den första tiden efter anstaltsvistelsen skulle flera åtgärder, som inte är möjliga på anstalt, kunna vidtas i syfte att underlätta övergången till ett liv i frihet. Samtidigt skulle kriminalvården ha mycket god kontroll över att den dömda uppfyller sina förpliktelser. IÖV-utsluss skulle också fungera som en morot för de intagna och främja skötsamheten på anstalterna.

I linje med Straffrättskommitténs förslag upprättades inom Justitiedepartementet ett förslag till försöksverksamhet med IÖV-utsluss (Ds 2000:37), som sedermera ledde till att nya bestämmelser i 33 a–b §§ KvaL infördes. Bestämmelserna trädde ikraft den 1 oktober 2001.

Bestämmelserna innebär att en intagen för att underlätta anpassningen i samhället kan medges att avtjäna del av straffet omedelbart före villkorlig frigivning genom verkställighet utanför anstalt. Verkställigheten skall ske genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Ifråga om formerna för verkställigheten skall bestämmelserna i IöVL tillämpas.

Någon bestämd giltighetstid föreskrevs inte för lagen. I propositionen angavs dock att det var fråga om en treårig försöksverksamhet och att regeringen hade för avsikt att återkomma till riksdagen efter tre år med en redovisning av erfarenheterna av försöksverksamheten.

Regeringen gav BRÅ i uppdrag att i samråd med KVS utvärdera försöksverksamheten. Utvärderingen har gjorts i tre delar, varav den första redovisats i rapporten Fängelse i frihet – En utvärdering av intensivövervakning med elektronisk kontroll. Den andra delen redovisades till regeringen den 1 april 2004 i rapporten Ett steg på väg mot frihet. Slutrapporten Effekter av utslussning med elektronisk fotboja presenterades den 1 april 2005.

I 2003 års rapport sägs bl.a. följande.

Under 2002 ansökte 314 personer om IÖV-utsluss, vilket antas motsvara cirka 40 procent av de långtidsdömda. Av ansökningarna beviljades 48 procent.

De flesta som beviljades IÖV-utsluss hade inte tidigare varit dömda för brott. Nästan ingen hade missbrukat alkohol eller andra droger under de sex månaderna före ansökan. De hade högre utbildning och var i större utsträckning gifta eller sammanboende. De flesta bodde i egen bostad och hade också en framtidsinriktad sysselsättning och försörjning.

Av dem som valt att inte ansöka uppfyllde tio procent kraven för IÖV-utsluss. En orsak till att de inte ansökt var att de ansåg att det var för mycket regler och kontroll i IÖV-utsluss. Flera tyckte att frigång

var ett bättre alternativ med högre grad av frihet. Någon tog upp känslan av stress inför de stränga kraven med tider. Någon tog upp risken att känna sig ensam och isolerad.

De som fått avslag på ansökan om IÖV-utsluss hade betydligt flera tidigare domar bakom sig. Det vanligaste skälet till avslag var risken för missbruk och/eller återfall i brott (80 procent av avslagsbesluten). I de övriga fallen var skälet att sökanden hade för avsikt att bo tillsammans med brottsoffret eller att ordnad sysselsättning / bostad saknades.

Av avslagsbesluten tillstyrkte anstalt och frivård i 30 procent av fallen. Som skäl angavs i dessa fall den intagnes behov, allmänna skötsamhet eller förändringsvilja. Vid bifall till ansökan rådde i samtliga fall enighet mellan KVS, anstalt och frivård.

Under intensivövervakningen misskötte sig 6 procent. Det gällde otillåten användning av alkohol eller andra droger och i något fall sen ankomst. I dessa fall upphävdes beslutet om IÖV-utsluss.

De flesta klienter var nöjda med sin IÖV-tid. De hade ansökt för att få vara tillsammans med sin familj eller bo hemma och önskade att tiden hade varit längre än fyra månader.

BRÅ ifrågasätter bl.a. om IÖV-utsluss tillämpas för rätt målgrupp, om inte tillämpningsområdet bör utvidgas till att gälla bl.a. de som har en strafftid om mindre än två år, om stödet från frivården är tillräckligt och om det inte är en för stor frihetsinskränkning i IÖV-utsluss jämfört med andra utslussningsformer.

I 2004 års BRÅ-rapport framgår att BRÅ under sex månader hade kunnat följa 203 av de 278 intagna som beviljats IÖV-utsluss. De allra flesta av de 203 dömda hade en ordnad social situation på dagen sex månader efter villkorlig frigivning. 56 procent hade arbete med lön och andelen med egen bostad var 72 procent. Alla utom en hade någon form av bostad. Utan en kontrollgrupp går det dock inte med säkerhet att säga att det goda resultatet berodde på att de dömda hade fått IÖV-utsluss istället för att vistas den sista tiden i anstalt. Det är enligt BRÅ rimligt att anta att de goda resultaten delvis är en urvalseffekt, eftersom kraven för att beviljas IÖV-utsluss är höga. De som har den mest utsatta sociala situationen efter frigivningen – med många tidigare domar och missbruksproblem – är få i gruppen som fått IÖV-utsluss.

Riksdagen beslutade den 1 februari 2005 om en utökad försöksverksamhet. En intagen som avtjänar fängelse i lägst 1 år och 6 månader skall kunna få IÖV-utsluss i högst fyra månader omedelbart före villkorlig frigivning. Är fängelsestraffet lägst 2 år

skall högst sex månader av straffet få verkställas genom IÖV-utsluss. Lagändringarna trädde ikraft den 1 april 2005.

I förarbetena till lagändringen (prop. 2004/05:34) anges bl.a. följande.

Försöksverksamheten har hittills gett mycket goda resultat. Misskötsamheten har varit låg och de dömdas sociala situation har förbättrats under utslussningen. Det är dock viktigt att en utvidgning sker på ett sådant sätt att verkställigheten av fängelsestraffet inte urholkas. För att konsekvenserna av en utvidgning skall kunna studeras och effekterna på återfall belysas föreslås att utvidgningen sker inom ramen för den pågående försöksverksamheten.

Enligt regeringen bör erfarenheterna av försöksverksamheten vara till stor nytta under det fortsatta arbetet med Kriminalvårds-kommitténs arbete med en ny kriminalvårdslag. Försöksverksamheten bör därför fortsätta i avvaktan på en ny kriminalvårdslag.

23.10 Villkorlig frigivning

Fakultativ villkorlig frigivning infördes i Sverige år 1906 för dem som verkställt straffarbete i minst två år om det var sannolikt att de på fri fot skulle uppföra sig väl. 1943 utvidgade tillämpningsområdet kraftigt genom att det vid sidan av utökning av den fakultativa möjligheten även infördes obligatorisk villkorlig frigivning. Straffåterstoden skulle tjäna som påtryckningsmedel för att förmå den intagne att underkasta sig kriminalvård i frihet. Reglerna om fakultativ och obligatorisk villkorlig frigivning överfördes i stort sett oförändrade till brottsbalken. Därefter har reglerna om villkorlig frigivning emellertid ändrats vid åtskilliga tillfällen. 1965 avskaffades obligatorisk villkorlig frigivning. Fakultativ villkorlig frigivning blev möjlig redan efter halva strafftiden, om det fanns särskilda skäl. Genom 1974 års KvaL kom inte längre den dömdes uppförande under anstaltstiden att beaktas vid prövningen av fråga om villkorlig frigivning. Vid prövningen skulle istället särskilt beaktas verkningarna av fortsatt frihetsförlust för den dömdes och förutsättningarna för hans samhällsanpassning med hänsyn till förhållandena efter frigivningen.

Obligatorisk halvtidsfrigivning infördes som huvudregel 1983. I förarbetena till lagändringen (prop. 1982/83:85) hänvisades till rättslig likabehandling, förutsebarhet och rättssäkerhet. Vissa långtidsdömda skulle inte frigis så tidigt om det fanns påtaglig risk för fortsatt brottslighet av visst slag. Halvtidsreformen utsattes

under lång tid för hård kritik i media. Förtroendet för rättsväsendet ansågs minska när den faktiska anstaltstiden i så väsentlig mån skilde sig från den utdömda strafftiden. Tidpunkten för när villkorlig frigivning kunde komma ifråga höjdes 1993 för de med de lägsta strafftiderna. De nuvarande reglerna med obligatorisk villkorlig frigivning efter 2/3 av strafftiden utan fakultativa inslag infördes 1 januari 1999.

Den nuvarande bestämmelsen om tidpunkten för villkorlig frigivning finns i 26 kap. 6 § brottsbalken. Villkorlig frigivning skall ske när två tredjedelar av straffet, dock minst en månad, har avtjänats. Bestämmelsen gäller endast den som avtjänar fängelse på viss tid och således inte livstidsdömda. Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som kombinerats med skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § brottsbalken eller från ett förvandlingsstraff för böter.

Om den villkorligt frigivne begår nya brott under prövotiden kan domstol förklara villkorligt medgiven frihet helt eller delvis förverkad.

Bestämmelsen om villkorlig frigivning är som tidigare framgått i princip obligatorisk. Någon möjlighet att tidigarelägga tidpunkten för villkorlig frigivning, t.ex. vid skötsamhet (fakultativ villkorlig frigivning) eller för vissa kategorier av intagna finns inte. Den dömde kan dock själv begära att den villkorliga frigivningen skall skjutas upp till en senare tidpunkt.

Tidpunkten för villkorlig frigivning kan senareläggas om den dömde i väsentlig grad bryter mot vad som gäller för verkställigheten i anstalt. Beslut om att skjuta upp eller senarelägga villkorlig frigivning fattas av KVS. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får dock föreskriva att annan myndighet får fatta sådana beslut. Genom 21 § KvaF och KVS anstaltsföreskrifter får de lokala kriminalvårdsmyndigheterna fatta beslut om att skjuta upp eller senarelägga villkorlig frigivning. Sådana beslut gäller omedelbart.

Enligt KVS föreskrifter kan senareläggning komma ifråga endast när det står klart att den enskilde i väsentlig grad brutit mot gällande regler och anvisningar. Kriminalvårdsmyndigheten leder utredningen och fattar beslut i ärendet.

Som exempel på förseelser som kan leda till senareläggning nämns rymning, arbetsvägran, innehav av narkotika och andra berusningsmedel samt narkotikaautensilier, bruk av narkotika eller alkohol, vägran att lämna blod, urin- eller utandningsprov samt våld eller hot mot tjänsteman eller medintagen.

I första hand bör andra åtgärder än senareläggning företas, t.ex. byte av avdelning eller annan sysselsättning. Ibland kan det räcka med en tillsägelse av personalen. Beslut om varning enligt 49 § KvaL kan också meddelas. En förutsättning för detta är dock att den intagne inte kommer att rätta sig efter en tillsägelse.

Förlängningstiden varierar mellan fem och femton dagar. Beslut om femton dagars förlängning bör reserveras för de grävsta fallen och när flera förseelser bedöms samtidigt.

24 Internationella förhållanden

24.1 FN

FN har i några dokument tagit upp frågor som har anknytning till vistelse utanför anstalt. Här nedan presenteras delar av följande dokument:

- Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1955)
- Basic Principles for the Treatment of Prisoners (1990)
- Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (1990)

I såväl FN:s som Europarådets regler används begreppet lag (lag). Detta begrepp kan omfatta även förordningar och föreskrifter som regeringen resp. KVS meddelat. Även klar och tydlig rättspraxis kan innefattas i begreppet.

24.1.1 Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners

Enligt reglerna bör anstaltsledningen försöka minimera varje skillnad mellan ett liv i anstalt och ett liv i frihet. Skillnaden tenderar att minska de intagnas ansvar och respekten för deras mänskliga värdighet.

Före verkställighetens slut är det önskvärt att erforderliga åtgärder vidtas för att se till att den intagne gradvis anpassar sig till ett liv i frihet. Detta mål kan, beroende på förhållandena i det enskilda fallet, åstadkommas genom vistelse före frigivningen på särskild avdelning inom anstalten eller annan lämplig institution eller genom övervakad frigivning under en prøvotid. Övervakningen skall inte handhas av polisen och skall kombineras med socialt stöd.

Från verkställighetens början skall hänsyn tas till den intagnes framtid efter frigivningen. Den intagne skall uppmuntras och stödjas att ha kvar och skapa nya kontakter med personer och organisationer utanför anstalten som kan främja hans familjs intressen och hans egen sociala rehabilitering.

Myndigheter och andra organisationer som bistår frigivna med återanpassning till samhället skall i möjlig och nödvändig mån se till att de frigivna utrustas med lämpliga dokument och identifikationshandlingar, att de har lämplig bostad och arbete, att de har för årstiden lämpliga kläder samt att de har tillräckliga medel för hemresa och försörjning i omedelbar anslutning till frigivningen. Företrädare för nämnda organisationer skall ha tillträde till anstalten och kunna träffa de intagna samt skall från verkställighetens början medverka i frågor som rör den intagnes framtid.

24.1.2 Basic Principles for the Treatment of Prisoners

Enligt punkten 10 i reglerna skall med samhällets och sociala institutioners medverkan och stöd gynnsamma villkor skapas för att den frigivne skall kunna återanpassas till samhället under så goda förhållanden som möjligt. Därvid skall erforderlig hänsyn tas till brottoffrens intressen.

24.1.3 Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (Tokyoreglerna)

Reglerna antogs av generalförsamlingen den 14 december 1990 genom resolution 45/110. De liknar i många avseenden Europarådets recommendation on community sanctions and measures (se nedan).

Den berörda myndigheten bör efter domen ha möjlighet att använda olika alternativ för att undvika institutionalisering och för att hjälpa lagöverträdare att på ett tidigt stadie återanpassas till samhället. Sådana alternativ kan vara:

- permission (furlough) eller halvvägshus (half-way houses)
- frigivning för arbete eller utbildning (work or education release)
- olika former av villkorlig frigivning (parole)
- efterskänkande/minskning av strafftid (remission)
- nåd (pardon)

Beslut om alternativa verkställighetsåtgärder bör, förutom nåd, på lagöverträdarens ansökan kunna överprövas av en domstol eller annan oberoende myndighet.

Alla former av frigivning från en anstalt till ett icke frihetsberövande program skall övervägas i tidigast möjliga skede.

Syftet med övervakning är att minska återfall i brott och att stödja lagöverträdarens återanpassning i samhället på ett sätt som minskar sannolikheten för ny brottslighet. Övervakning och behandling bör vara individuellt utformad och ta sikte på att stödja lagöverträdaren att motverka återfall i brott. Lagöverträdaren bör, när det är nödvändigt, erhålla psykologisk, social och materiell hjälp samt ges möjlighet att förbättra sina band till samhället och underlätta återanpassningen.

Icke frihetsberövande åtgärder skall inte pågå längre tid än vad behörig myndighet bestämt enligt lag. Det kan ges regler om avbrytande av åtgärden i förtid om lagöverträdaren reagerat positivt till följd av den.

Vid beslut om icke frihetsberövande åtgärder bör hänsyn tas till samhällets intressen samt lagöverträdarens och brottsoffrens behov och rättigheter.

För att effektivt kunna tillmötesgå lagöverträdarens behov bör det i lämplig mån utformas olika program som gruppterapi, boendeprogram och särskild vård för vissa grupper. Behandling skall utföras av yrkesmän som har erforderlig utbildning och erfarenhet.

Om lagöverträdaren bryter mot uppställda villkor får det leda till att åtgärden ändras eller upphävs. Sådana beslut skall fattas av behörig myndighet efter noggrann prövning av de omständigheter som tjänstemän och lagöverträdaren framlagt. Misskötsamhet bör inte automatiskt leda till frihetsberövande åtgärd. Lagöverträdaren skall ha rätt att överklaga ett beslut om ändring eller upphävande till en domstol eller annan behörig oberoende myndighet.

24.2 Europarådet

Även Europarådets ministerkommitté har i ett flertal resolutioner och rekommendationer berört frågor som har anknytning till olika utslussningsmetoder. Här nedan presenteras delar av följande dokument:

- recommendation No. R (82) 16 on Prison leave
- recommendation No. R (87) 3 on the European Prison Rules
- recommendation No. R (92) 16 on the European rules on community sanctions and measures
- recommendation No. R (99) 2 concerning prison overcrowding and prison population inflation
- recommendation Rec (2000) 22 on improving the implementation of the European Rules on community sanctions and measures
- recommendation Rec (2003) 22 on conditional release (parole)
- recommendation Rec (2003) 23 on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners

24.2.1 Prison leave

Prison leave kan närmast översättas med (tillfällig) vistelse utanför anstalt eller permission. Reglerna överensstämmer inte helt med de svenska permissionsreglerna varför det förstnämnda uttrycket används i det följande.

Vistelse utanför anstalt bör beviljas i så stor utsträckning som möjligt med hänsyn till medicinska, utbildnings-, sysselsättnings-, familje- eller andra sociala skäl.

Vid tillstånd till vistelse utanför anstalt bör hänsyn tas till

- brottets art och allvar samt hur lång tid av straffet som verkställts,
- den intagnes personlighet och uppförande samt den risk han utgör för samhället,
- den intagnes familj och sociala situation, och
- syftet med utevistelsen samt dess längd och villkor under den.

Även de som vistas på slutan anstalt bör ges möjlighet till vistelse utanför anstalt. Nödvändiga åtgärder bör vidtas så att vistelse utanför anstalt i möjlig mån också kan beviljas utländska medborgare vars familjer bor i ett annat land. Vidare bör även

hemlösa och personer med en svår familjesituation medges vistelse utanför anstalt. Vistelse utanför anstalt bör inte vägras på disciplinär grund i andra fall än missbruk av systemet. Den intagne bör i möjligaste mån informeras om skälen till att en ansökan avslås. Det bör finnas möjligheter att få överprövning av ett avslagsbeslut.

24.2.2 European Prison Rules

För att främja kontakten med samhället bör det finnas ett system som ger möjlighet att få vistas utanför anstalten. Behandlingsprogram bör omfatta möjligheten att få vistas utanför anstalten. Tillfälle att få vistas utanför anstalten bör också beviljas i största möjliga utsträckning av medicinska, utbildnings-, yrkes- och familjeskäl samt av andra sociala skäl. Möjligheten att få vistas utanför anstalten bör inte begränsas enbart på den grunden att den intagne är utländsk medborgare.

Åtgärder bör vidtas för att tillse att långtidsdömda gradvis återkommer till samhället. Detta kan åstadkommas genom ett särskilt utslussningsförfarande inom anstalten eller annan lämplig institution. Utslussningsförfarandet kan också äga rum genom villkorlig frigivning med övervakning och erforderligt socialt stöd.

Myndigheterna bör ha ett nära samarbete med de sociala myndigheter och organisationer som hjälper frigivna att återanpassa sig i samhället, särskilt beträffande familjelivet och arbete. Åtgärder måste vidare vidtas så att de dömda vid frigivningen får hjälp att finna lämplig bostad och sysselsättning. De bör också få medel för sin omedelbara försörjning, lämpliga kläder med hänsyn till klimat och årstid samt medel för att komma till bestämmelseorten. Godkända representanter för sociala myndigheter och organisationer bör få komma in i anstalten och tillåtas träffa de intagna i den utsträckning som är nödvändig för att de på bästa sätt skall kunna bidra till frigivningsförberedelser och eftervårdsprogram.

24.2.3 European rules on community sanctions and measures

Reglerna omfattar samtliga sanktioner och rättsliga åtgärder som verkställs i samhället samt verkställighet av fängelsestraff utanför anstalt, dock inte åtgärder riktade mot unga lagöverträdare.

Definition, antagande och användning av inte frihetsberövande åtgärder skall anges i lag. Villkor och skyldigheter samt följderna av att dessa inte efterlevs skall tydligt framgå av lag.

En åtgärd får normalt inte vara tidsobestämd och verkställande myndighet skall fastställa åtgärdens längd enligt lag. I vissa undantagsfall får åtgärden dock vara tidsobestämd. Det får inte föreskrivas att en åtgärd automatiskt skall omvandlas till fängelse om den dömda missköter sig.

Myndighetens anvisningar till den dömda skall vara konkreta, preciserade och begränsade till vad som är erforderligt för en effektiv verkställighet.

Åtgärderna skall verkställas på ett sätt som gör att det obehag som är förknippat med åtgärden inte förstärks.

Vid inköp av övervakningstjänster skall verkställande myndighets ansvar för att ministerkommitténs regler efterföljs kvarstå. Myndigheten skall bestämma vilka åtgärder som skall vidtas om det bistånd som ges inte uppfyller kraven. Vidare skall myndigheten bestämma vilka åtgärder som skall vidtas om den dömda missköter sig.

Beslut om och verkställighet av en åtgärd skall syfta till att utveckla den dömdes ansvarskänsla inför samhället i allmänhet och för brottsoffret i synnerhet. En åtgärd skall kunna komma i fråga när det är klarlagt vilka villkor eller skyldigheter som kan vara lämpliga och om den dömda är beredd att efterleva dem. Villkor och skyldigheter skall fastställas med hänsyn tagen till den dömdes personliga behov, möjligheter och rättigheter samt dennes sociala skyldigheter.

Den dömda skall informeras om åtgärden, dess syfte samt de villkor och skyldigheter som han har att följa. Åtgärden skall utformas för att förmå den dömda att samarbeta och möjliggöra att han uppfattar åtgärden som en rättvis och rimlig brottsreaktion. Den dömda bör därför i möjlig mån delta i olika beslut rörande verkställigheten.

Medborgare bör delta vid övervakning eller i lokala brottsförebyggande råd.

24.2.4 Prison overcrowding and prison population inflation

Villkorlig frigivning (parole) bör betraktas som en av de mest effektiva och konstruktiva åtgärderna för att minska fängelsestraffens längd och det bidrar i väsentlig mån till den dömdes anpassning i samhället. För att främja och utvidga användningen av villkorlig frigivning bör medlemsstaterna åstadkomma så goda förutsättningar som möjligt för att ge stöd till brottsoffer samt för att kontrollera och ge hjälp till den frigivne i samhället. Detta är viktigt inte minst för att förmå berörda myndigheter att se villkorlig frigivning som ett värdefullt och ansvarsfullt val.

Det bör utarbetas effektiva behandlingsprogram som kan genomföras under anstaltstiden. Detsamma gäller program för övervakning och stöd efter frigivningen. Åtgärderna skall syfta till att minska återfall i brott, att främja samhällsskyddet och säkerheten samt att övertyga domare och åklagare om att det är konstruktivt och ansvarsfullt med frivårdsalternativ och åtgärder som syftar till att minska fängelsestraffens längd.

24.2.5 Parole

Med villkorlig frigivning förstås här tidigarelagd frigivning under villkor som skall gälla efter frigivningen. Villkorlig frigivning anses utgöra en *community sanction* och omfattas av de ovan nämnda rekommendationerna om community sanctions and measures.

Villkorlig frigivning bör syfta till att vara ett stöd till intagna vid övergången från livet i anstalt till ett laglydigt liv i samhället. Detta främjas genom villkor och övervakning, som även bidrar till allmän säkerhet och minskad brottslighet.

Villkorlig frigivning bör ges till alla intagna, även livstidsdömda. Om fängelsestraffet är så kort att det inte är möjligt med villkorlig frigivning bör andra sätt att nå det bakomliggande syftet eftersträvas.

Det bör tas i övervägande vilka resurser som kan sparas genom att använda obligatorisk istället för fakultativ villkorlig frigivning när det gäller beslut där negativa beslut enbart utgör en liten skillnad beträffande frigivningsdag.

För att minska återfallsrisken bör det vara möjligt att ålägga den frigivne individuella villkor som

- betalning eller annan kompensation till brottsoffer,
- behandling för missbruk av alkohol eller narkotika eller för något annat tillstånd som haft samband med det begångna brottet,
- arbete eller annan sysselsättning,
- deltagande i program som främjar den dömdes personliga utveckling, samt
- förbud att vistas på eller besöka vissa platser.

I princip bör villkorlig frigivning vara förenad med övervakning som innefattar stöd och kontroll. Övervakningens innehåll och omfattning bör utformas individuellt i varje enskilt fall. Det bör vara möjligt att ändra övervakningens innehåll och omfattning.

Villkoren under övervakningen bör inte vara oproportionerliga i förhållande till den del av fängelsestraffet som inte behöver avtjänas. Villkor och övervakning på obestämd tid bör komma ifråga endast i undantagsfall.

Frigivningsförberedelser skall organiseras i nära samarbete med all personal inom anstalter och frivård samt vara avslutade före slutet av den minimitid eller bestämda tid som måste avtjänas i anstalt. Fängelsevården bör se till att de intagna kan delta i lämpliga program och uppmuntra dem att förbereda sig för ett liv i frihet. Vid verkställighet av fängelsestraff bör halvöppna och öppna avdelningar samt lokaler utanför murarna användas så mycket som möjligt i syfte att förbereda de intagnas återanpassning i samhället. För att upprätthålla, skapa eller återskapa kontakten med anhöriga och andra bör olika former av vistelse utanför anstalt tillåtas.

Ministerkommittén tar upp vissa grundläggande krav beträffande såväl fakultativ som obligatorisk villkorlig frigivning. Det gäller t.ex. krav på förutsebarhet när det gäller tidpunkten för villkorlig frigivning. Beträffande fakultativ villkorlig frigivning berörs bl.a. utredning, klara och tydliga samt realistiska rekvisit för beslut om villkorlig frigivning, myndighetens bevisbörd och möjlighet att få en ansökan prövad på nytt. Avsaknaden av arbete och bostad får inte utgöra grund för att inte bevilja villkorlig frigivning. Senareläggning vid obligatorisk villkorlig frigivning bör definieras i lag och vara möjlig endast vid exceptionella förhållanden.

24.2.6 The management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners

För att bemöta livstids- och långtidsdömdas svårigheter att övergå från långvarig inlåsning till ett laglydigt liv i samhället bör deras frigivning vara väl förberedd och särskilt ta hänsyn till

- behovet av en detaljerad verkställighetplanering för tiden före och efter frigivning som tar itu med aktuella risker och behov,
- noggrant övervägande av möjligheten att förtjäna villkorlig frigivning och att fortsätta påbörjade program, insatser eller behandling även efter frigivning,
- behovet av att åstadkomma ett nära samarbete mellan fängelsevården samt frivården, sociala myndigheter och sjukvård.

24.3 Utländska förhållanden

24.3.1 Danmark

Grundläggande bestämmelser om *udgang* finns i § 46–50 straffuldordningsloven. De närmare bestämmelserna har meddelats av Justitsministeriet genom *udgangs bekendtgørelsen* (nr. 110 af 4. marts 2002).

Enligt reglerna kan en intagen för vissa bestämda ändamål få tillåtelse att tillfälligt lämna anstalten, t.ex. för anställningsintervjuer eller över helg. Under den sista tiden av verkställigheten kan den intagne också få lämna anstalten för att studera, arbeta eller vistas på halvvägshus (pension). För att *udgang* skall beviljas krävs att minst tio veckor har förflutit från frihetsberövandet och den dömda skall ha vistats sju veckor på anstalten. På öppna anstalter är kvalifikationstiden 30 dagar eller, för frihetsberövade med strafftider över 2 år och sex månader, när en sjättedel av strafftiden har avtjänats. På slutna anstalter är kvalifikationstiden en fjärdedel av strafftiden eller, om strafftiden är längre än fem år, en tredjedel av strafftiden.

Det finns 200 halvvägshus i Danmark för olika ändamål. Halvvägshusen lyder under gemensamma bestämmelser i *Straffuldordningsloven*, men de kan i viss mån hålla sig med egna regler.

Några halvvägshus liknar en öppen anstalt medan andra används som behandlingshem. Många inriktar sig på utslussning av långtidsdömda.

Skillnaden mot en öppen anstalt ligger i permissionsbestämmelserna, möjligheten att ta emot besök, innehav av personliga tillhörigheter m.m.

Halvvägshusen fungerar i stort sett som ett kollektiv. Personalen är oftast socialpedagoger som arbetar mycket nära de boende.

De boende har inflytande över vilka som får komma till halvvägshuset. Samtliga boende sörjer för sin egen matlagning. De boende anses stå till arbetsmarknadens förfogande och får socialhjälp eller pension.

På halvvägshusen kan också personer som inte är dömda och som saknar sociala problem hyra billigt boende. Denna möjlighet utnyttjas främst av studenter som läser beteendevetenskap eller som är allmänt socialt intresserade.

Halvvägshusen administreras från Direktoratet för Kriminalvård (motsvarande KVS). Kriminalvården svarar för kostnaden för tiden fram till villkorlig frigivning och därefter kommunerna.

Normalt blir en intagen villkorligt frigiven efter 2/3 av den utdömda strafftiden. Vid bedömning av om villkorlig frigivning skall ske ser man på hela verkställigheten. Den som skall utvisas kan få nedsättning till 7/12 av strafftiden. Ungdomar kan bli villkorligt frigivna efter halva strafftiden.

Fotboja kan komma att införas som ett led i en reform om straffskärpning för vissa trafikbrott. Enligt Justitsministeriet kommer ett lagförslag att presenteras om att en dom till fängelse i högst tre månader för rattfylleri och olovlig körning efter svensk förebild skall kunna verkställas med elektronisk fotboja (elektronisk fodlänk).

24.3.2 Finland

Bestämmelser om verkställighet av fängelsestraff och villkorlig frigivning finns i lagen om verkställighet av straff (521/2003). Den finländska regeringen har i december 2004 lämnat en proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om fängelse och villkorlig frigivning (RP 262-263/2004 rd). I propositionen föreslås att lagen om verkställighet av straff upphävs och att en ny fängeslag införs. Vidare föreslås att villkorlig frigivning regleras genom ett nytt

kapitel (2 c.) i strafflagen och en ny lag om övervakning av villkorlig frihet.

Förslagen är mycket detaljerade och innebär att många bestämmelser som idag regleras genom myndigheternas föreskrifter istället kommer att regleras i lag.

Förflyttning från slutna till öppna anstalt

Brottsförmyndingsverket kan bestämma att ett förvandringsstraff för böter eller ett fängelsestraff på högst två år skall avtjänas i en öppen anstalt. De som ådömts längre fängelsestraff och lämpar sig för öppen anstalt kan under strafftiden bli överflyttade till en sådan. Direktören för den öppna anstalt som internen skall överföras till har beslutanderätten när det gäller överföringar av interner till öppen anstalt.

Under 2003 (2002) blev 1 927 (2 192) intagna i öppen anstalt, varav 49 procent befann sig på fri fot.

I det nya lagförslaget skall förflyttning till öppen anstalt grunda sig på straffidsplanen. Verkställigheten skall kunna ordnas så att den under strafftidens gång mera konsekvent än förut framskrider från slutna anstalter till öppna förhållanden. Placering i öppen anstalt blir möjlig för dömda på fri fot med en strafftid om högst ett år. Ett villkor för sådan placering skall vara att fången förbinder sig att genomgå drogkontroller och att avstå från att använda berusningsmedel.

Permission

Permission kan idag beviljas en intern efter att hälften av den tid som skall avtjänas i straffanstalt har förlupit eller när det finns ett särskilt viktigt skäl därtill.

Permission beviljas då det framstår som sannolikt att internen kommer att iaktta villkoren för permissionen. De som begått grova narkotikabrott eller grova våldsbrott samt de som tidigare brutit mot permissionsvillkoren kan få permission endast om det anses så gott som säkert att villkoren efterlevs. Då saken prövas skall man ta i beaktande samtliga bekanta omständigheter som kan vara av betydelse. Anser man det inte tillräckligt sannolikt att villkoren

kommer att iakttas, kan internen ändå av angelägen anledning beviljas ledsagad permission.

Internen kan få permission i upp till sex dygn inom fyra månader. Utan särskild anledning kan permission inte beviljas för längre tid än tre dygn i sänder.

Iakttar internen villkoren i permissionen räknas permissions-tiden som strafftid.

År 2003 efterlevdes permissionsvillkoren i 93 procent av de uttagna permissionerna. Andelen som bröt grovt mot villkoren var 2,6 procent.

I förslaget till ny lag skall permission kopplas ihop på ett tätare sätt med straffidsplanen.

Enligt förslaget skall permission kunna beviljas tidigast när två tredjedelar av tiden i fängelse har avtjänats, dock minst två månader. Om strafftiden exempelvis uppgår till 6 år kan villkorlig frigivning komma ifråga efter tre år. Det första permissionstillfället kan då äga rum efter två år. I dessa fall kan permission beviljas för tre dygn under en period av två månader.

Möjligheten att bevilja permission av något viktigt skäl t.ex. anställningsintervju, skall finnas kvar,. Något krav att fången skall ha avtjänat viss tid av straffet finns inte för sådan permission. När det gäller permission som hänför sig till sjukvård krävs utlåtande av sjukvårdspersonal. Permission för viktigt skäl skall inte beviljas om angelägenheten kan skötas vid normal permission.

Permission skall också kunna beviljas av synnerligen viktigt skäl, t.ex. nära anhörigs begravning.

Sysselsättning utanför fängelset

Det finns idag bestämmelser om tillstånd till civilt arbete (arbete eller arbetspraktik under ordinarie arbetstid utanför fängelset), studier utanför fängelset, placering i utomstående anstalt (motsvarande vistelse enligt 34 § KvaL) och deltagande i sammankomster utanför anstalt. I sist nämnda fall kan anstaltdirektören under vissa förutsättningar ge den intagne tillstånd att delta i sammankomster utanför anstalten under erforderlig övervakning. Det kan handla om ett evenemang för allmänheten eller en sammankomst som den intagne helst skall delta i med tanke på upprätthållande av familjeförhållanden och andra relationer. I princip beviljas tillstånd att delta i sammankomster utanför

anstalten för högst tre dygn plus tiden för resorna dit och tillbaka. Tillståndet kan också ges för sju dygn plus restid, om sammankomsten kan anses vara ytterst viktig med tanke på den intagnes frihetsträning och chanser att klara sig i friheten.

I det nya lagförslaget skall möjligheterna till ovan nämnda former för vistelse utanför fängelse finnas kvar. Civilt arbete föreslås regleras i 8 kap 6 §. Övriga former föreslås slås samman i 8 kap. 9 § under rubriken Deltagande i sysselsättning utanför fängelset. De benämns studietillstånd, förläggingsplats, placering i anstalt utanför fängelset och tillstånd till sysselsättning under bevakning utanför fängelset. Som förutsättning för tillstånd enligt 8 kap. 9 § skall gälla att tillståndet eller placeringen grundar sig på straffidsplanen, att det kan anses sannolikt att villkor kommer att iakttas, att det kan utövas tillsyn över att villkor iakttas och att fången samtycker till att fångvårdsmyndigheterna tar kontakt med myndigheter m.fl. för att utreda villkor eller utöva tillsyn. Ett skriftligt placeringsavtal skall skrivas mellan fängelset, förläggingsplatsen och fången. Fången skall förbinda sig att avstå från berusningsmedel m.m. och genomgå drogkontroll. Om villkoren för tillstånd eller placering inte längre uppfylls kan tillståndet återkallas.

Villkorlig frigivning

Den som dömts till fängelse för bestämd tid kan villkorligt frigives när han eller hon avtjänat två tredjedelar av fängelsestraffet eller, om det finns särskilda skäl, när minst hälften av straffet avtjänats. I båda fallen gäller att minst fjorton dagar alltid måste ha avtjänats. Såsom särskild anledning anges att fången under de tre år som föregick gärningstillfället inte har avtjänat något fängelsestraff i en straffanstalt eller varit internerad i en tvångsinrättning. Vissa unga lagöverträdare kan bli villkorligt frigivna när en tredjedel av straffet avtjänats.

Den vars böter förvandlats till fängelse måste avtjäna hela straffet i straffanstalt. Den som avtjänar livstid fängelse kan bli frigiven endast genom benådning av republikens president. Särskilda bestämmelser finns för ungdomar som avtjänar straff i ungdomsfängelse.

Enligt lag är villkorlig frigivning beroende av om vissa materiella förutsättningar är uppfyllda, t.ex. brottets art, den intagnes tidigare

livsföring, dennes beteende på anstalten och förhållandena efter eventuell frigivning. I praktiken har dock uppskov med villkorlig frigivning blivit sällan förekommande och sker nu nästan utan undantag på begäran eller med samtycke av fången i fråga.

Tidigareläggning av villkorlig frigivning kan äga rum under vissa speciella omständigheter, som regel inte med mer än två månader.

Den som dömts till fängelse för viss tid och har isolerats från andra intagna genom internering frigives villkorligt, när han eller hon har avtjänat straffet i dess helhet, om inte fängelsedomstolen bedömer att han eller hon alltjämt utgör fara för andras hälsa eller liv.

Särskilda skäl till senareläggning av frigivningen kan finnas. Det kan gälla om nya straff skall verkställas, om en fånge av grundad anledning önskar att frigivningen uppskjuts eller att det med hänsyn till en fånges beteende, hotelser eller sinnessillstånd finns en uppenbar fara att fången efter frigivningen kommer att göra sig skyldig till ett brott som grovt kränker någon annans personliga trygghet och frigivningen måste senareläggas för att gärningen skall kunna förebyggas.

I regel är det direktören för fängelset som avgör om den intagne skall frigives villkorligt. Saken hänskjuts till brottspåföljdsverket endast om den intagnes frigivning skall senareläggas med över en månad eller tidigareläggas med över två månader.

Enligt de nya lagförslagen skall de nuvarande bestämmelserna i stort sett finnas kvar. Dock skall möjligheten för unga lagöverträdare att bli villkorligt frigivna efter en tredjedel av avtjänad strafftid inte längre finnas kvar. I stället skall de som begått ett brott före 21 års ålder kunna frigives när de avtjänat hälften av straffet.

Såsom en del av den progressiva frigivningen skall fångar kunna placeras i övervakad frihet på prov utanför fängelset. En sådan placering kräver att fångarna åtar sig att iaktta de villkor som meddelats dem. Prövofriheten skall kunna övervakas med tekniska anordningar.

Med livstidsstraffets avskaffande föreslås att denna fångkategori skall kunna bli villkorligt frigivna tidigast när de avtjänat tolv år av straffet. Den som begått brott under 21 år skall kunna frigives från ett livstidsstraff tidigast efter tio år.

Det finns i Finland alltjämt möjlighet att internera fångar i tvångsinrättningar. Det gäller när gärningsmannen döms till minst

två års fängelse för vissa grova brott och han eller hon uppenbarligen bör anses synnerligen farlig för andras liv eller hälsa.

Tvångsinrättningsystemet föreslås bli ändrat så att hela straffet skall avtjänas i fängelse. Om den internerade inte längre skall anses vara synnerligen farlig för andras liv, hälsa eller frihet kan villkorlig frigivning ske efter att fem sjättedelar av straffet avtjänats. Helsingfors hovrätt bestämmer om sådan villkorlig frigivning.

24.3.3 Norge

Den 1 mars 2002 trädde en ny verkställighetslag, Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven, 2001-05-18 nr 21) i kraft. Lagen fokuserar bl.a. på utslussning (progresjon).

Fängelsestraff och straffrättsliga särreaktioner kan enligt bestämmelsen genomföras i

- a) fängelse med hög säkerhetsnivå,
- b) fängelse med låg säkerhetsnivå,
- c) övergangsbolig, eller
- d) utanför fängelse med särskilda villkor enligt 16 § (se nedan), eller
- e) som villkorligt frigiven.

Tiden som villkorligt frigiven räknas alltså som en del av straffverkställigheten. Frigångsavdelningar på vissa anstalter är inte särskilt reglerade i lagen utan följer reglerna för anstalter med låg säkerhetsnivå.

Det finns fyra övergangsbolig i Norge; två i Oslo, ett i Stavanger och ett i Drammen. För vistelse på övergangsbolig gäller i princip vanliga anstaltsregler. Det förutsätts att den intagne arbetar eller studerar utanför fängelset. Vissa undantag kan dock göras.

När den dömda avtjänat en del av straffet i en anstalt med hög säkerhetsnivå, kan han eller hon överföras till en anstalt med lägre säkerhetsnivå. Överföringen sker emellertid inte om några skäl som hänför sig till säkerheten eller uppnåendet av syftet med straffet hindrar detta, eller om det kan antas att den dömda drar sig undan verkställigheten. En förflyttning bör övervägas när två år återstår till villkorlig frigivning (villkorlig frigivning sker som regel när 2/3 av straffverkställigheten avtjänats). En förflyttning skall alltid övervägas när ett år återstår till villkorlig frigivning. Tanken är att en intagen inte skall vistas på en låg säkerhetsnivå i mer än 5 år. Det

är möjligt för en intagen att bli förflyttad direkt från ett fängelse med hög säkerhetsnivå till ett övergångsbolig. Men en intagen kan aldrig påbörja sin verkställighet direkt på ett övergångsbolig. En intagen bör inte vara på ett övergångsbolig i mer än ett år.

Intagna har inte någon rätt till permission. Den intagne kan dock som ett led i utslussningen beviljas permission under vissa förutsättningar. Kriminalvårdsmyndigheten kan enligt 33 § bevilja intagna korttidspermission om särskilda och vägande skäl talar för detta eller om ett sådant tillstånd kan anses ändamålsenligt med tanke på den fortsatta verkställigheten. Det kan vara i medicinskt eller rehabiliterande syfte och kan gälla upp till 10 timmar/vecka. Ordinär permission kan avslås av säkerhetsskäl, t.ex. med hänsyn till risken för nya brott under permissionstiden eller risken för att den intagne inte iakttar villkoren för permissionen. 1/3 av strafftiden måste ha avtjänats, dock minst fyra månader. Om strafftiden är längre än 12 år får permission medges efter fyra års sammanhängande verkställighet.

De allmänna villkoren innebär att den intagne inte får ha begått en ny straffbar handling, att han skall vistas på en bestämd adress och att han inte får använda alkohol. En myndighet kan ställa särskilda villkor för permissionen, t.ex. anmälningsplikt, drogkontroll, hämtas eller lämnas av en viss person, ha en bestämd uppehållsort, underlåta att ha kontakt med vissa personer och att återvända till anstalten vid en bestämd tidpunkt. Permissionskvoten är enligt riktlinjerna normalt 30 dygn per år. Den kan ökas upp till 50 dygn beroende på rehabiliteringshänsyn, om den intagne skall besöka barn m.m.

En kriminalvårdmyndighet kan enligt 16 § överföra den dömda till verkställighet av fängelsestraff utanför fängelset med särskilda villkor om det är nödvändigt och ändamålsenligt för att garantera den intagnes fortsatta positiva utveckling och förebygga återfallsbrottslighet. Detta kan äga rum när den intagne avtjänat hälften av straffet (och fram till villkorlig frigivning vid 2/3). Verkställighet enligt 16 § förutsätter att den intagne har en permanent bostad, och arbetar, studerar eller har någon annan sysselsättning. Den dömda skall också avstå från alkohol och droger. Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten kan kriminalvården ställa särskilda villkor om t.ex. behandling eller deltagande i programverksamhet. Villkoren kan ändras, upphävas eller ersättas med nya villkor om det är nödvändigt. I de fall

villkoren överträds kan den dömda återföras till fängelset eller meddelas varning.

Efter halva verkställighetstiden och när minst 60 dagar avtjänats kan en intagen bli villkorligt frigiven, om det finns särskilda skäl för det. Annars gäller att en intagen som huvudregel blir villkorligt frigiven när 2/3 av verkställigheten avtjänats. Villkorlig frigivning skall inte beslutas om det inte mot bakgrund av en helhetsbedömning anses lämpligt. Särskild vikt skall läggas vid den intagnes uppförande under verkställigheten och om det finns anledning anta att den intagne kommer att begå nya brott. Om frigivning inte anses lämplig kan den intagne få avtjäna en längre strafftid, kanske hela strafftiden. Om en intagen inte beviljas villkorlig frigivning när 2/3 av strafftiden avtjänats skall frigivningen omprövas senast med tre månaders mellanrum. Av de intagna är det 20 procent som inte blir villkorligt frigivna vid 2/3 av strafftiden. De flesta av dem är placerade på slutan anstalt men det finns även de som förvägras frigivning när de är placerade på öppen anstalt.

En intagen som bryter mot villkoren under villkorlig frigivning kan bli anmäld till åklagaren som för talan om undanröjande av den villkorliga frigivningen. En intagen som bryter mot villkoren vid vistelse enligt 16 § kan däremot direkt bli återförd till fängelset.

24.3.4 England

Bestämmelser om *temporary release* finns under punkten 9 i The Prison Rules 1999. Enligt bestämmelserna kan en intagen tillfälligt frigges under en viss tidsperiod för vissa särskilt angivna skäl, t.ex. för arbete (*facility license*) eller för att hjälpa honom att upprätthålla kontakten med sin familj eller i hans övergång från anstalt till frihet (*resettlement license*). En förutsättning för detta är att det inte finns någon oacceptabel risk för att den intagne begår brott under perioden eller att han inte klarar av att följa de villkor som ställts upp för frigivningen.

Tillfällig frigivning får inte ske om den kan undergräva allmänhetens förtroende för rättsväsendet, med hänsyn tagen till hur lång tid den intagne har avtjänat och hur ofta den intagne tidigare beviljats tillfällig frigivning. Särskilt hänsyn skall också tas till om den intagne begått brott under tid då han tidigare tillfälligt

frigivits. Den frigivne kan enligt bestämmelserna återföras till anstalten oavsett om villkor för frigivning brutits eller inte.

Sedan den 1 januari 1999 finns det möjligheter till tillfällig frigivning i form av husarrest med fotboja (release on home detention curfew). För detta krävs att den intagne har en strafftid om minst 3 månader och högst fyra år. Minimiperioden är normalt två veckor.

För dömda med en strafftid om minst åtta månader kan husarrest förekomma i tre månader direkt före villkorlig frigivning (halva strafftiden). För dömda med en strafftid om minst tre månader och mindre än åtta månader kan den förekomma i två månader direkt före villkorlig frigivning. Tiden kommer att förlängas upp till fyra och en halv månad för de som avtjänar mer än tolv månader.

De villkor som husarresten är förknippade med rör främst dess omfattning. Husarresten varar minst nio timmar om dagen men normalt är den tolv timmar. Längre tider kan förekomma om det ökar möjligheten att husarresten kan fullföljas.

Den dömda kan återföras till anstalt om han bryter mot villkoren, om han inte kan övervakas elektroniskt eller om den dömda utgör ett hot mot allmän säkerhet.

Sedan husarresten infördes har ett mycket stort antal intagna blivit frigivna med husarrest. Av dessa har 90 procent framgångsrikt fullföljt den. Mindre än 3 procent har återfallit i brott. Endast en liten del av dessa brott var av allvarlig karaktär.

Några intagna kan få avtjäna fängelsestraffen på nätter eller helger. Från november 2003 pågår ett försök där fängelsestraff kan avtjänas på vissa återkommande tider (intermittent custody).

För korttidsdömda (strafftid mindre än fyra år) äger obligatorisk villkorlig frigivning rum efter hälften av avtjänad strafftid. De som avtjänar minst ett år men under fyra år ställs under övervakning. I dessa fall kan vissa särskilda villkor ställas för villkorlig frigivning, som anmälningsskyldighet till polisen eller att bo på visst ställe. För de som har en strafftid om minst fyra år kan fakultativ villkorlig frigivning förekomma efter hälften av avtjänad strafftid. Obligatorisk villkorlig frigivning inträder efter två tredjedelar av strafftiden. Vid villkorlig frigivning ställs de under övervakning.

För de som begått allvarlig våldsbrottslighet eller sexualbrott förekommer straffsanktionerad skyldighet att anmäla var de befinner sig.

Som villkor för villkorlig frigivning kan uppställas villkor att bo på ett approved premise (halvvägshus). En lagöverträdare kan bo på ett sådant hem även som alternativ till häktning eller som villkor vid dom till en frivårdspåföljd. Hemmen erbjuder en kontrollerad miljö med olika inriktningar. Som regel skall den intagne vistas vissa tider på hemmet och fotboja används.

Sedan början av 1990-talet finns det möjlighet för domstol att förordna om husarrest med elektronisk övervakning (Curfew order) för lagöverträdare över 16 år. Bestämmelser om påföljden finns under section 12 i the Criminal Justice Act 1991. Påföljdens längd får bestämmas till högst sex månader. Den kan pågå 1–7 dagar per vecka och mellan 2–12 timmar per dag. Den dömdes samtycke behövs inte. Påföljden kan dömas ut för sig eller i förening med andra samhällspåföljder. Vid misskötsamhet kan den dömda varnas eller ställas under domstolens prövning. Kontrollen äger rum med ett liknande elektroniskt kontrollmedel som det som används i Sverige. Man använder dock även särskild teknisk röstkontroll för att försäkra sig om att det är den dömda som talar i telefon och att han befinner sig på en bestämd plats, t.ex. på arbetet.

Från september 2004 till december 2005 pågår i vissa delar av England (Greater Manchester, West Midlands och Hampshire) ett pilotprojekt med övervakning av dömdas position genom ett s.k. GPS-system. Domstolen kan som en särskild påföljd förordna att den dömda under en viss bestämd tid inte får bege sig till ett visst område eller vistas på en viss plats (Exclusion order). Tiden får inte bestämmas till längre än två år (för unga lagöverträdare dock högst tre månader). Det tekniska systemet för att kontrollera förbudet består av två delar. Den dömda får bära en "fotboja" runt vristen och en sändare något större än en mobiltelefon vid midjan. Sändaren kommunicerar med GPS-satelliter och övervakningsmyndighetens kontrollcenter. Några sändare kommer även att innehålla utrustning som gör att man kan se inom vilket täckningsområde för mobiltelefoner som sändaren befinner sig i. Detta gör det möjligt för myndigheten att kontrollera var den dömda befinner sig när GPS-systemet störs av höga byggnader etc. Fotbojan avger en signal till sändaren och tillförsäkrar att enheterna befinner sig nära varandra.

24.3.5 Nederländerna

Grundläggande bestämmelser om vistelse utanför anstalt finns i Penitenciaire Beginselenwet och Penitenciaire Maatregel.

Som en grundläggande princip gäller att övergången från anstalt till frihet skall ske gradvis. De intagna skall gradvis få mer frihet i takt med att de lär sig att ta eget ansvar.

Som regel skickas en intagen först till en sluten anstalt som har en inriktning motsvarande den intagnes risk- och behovsprofil. Efter en tid förflyttas den intagne till en halvöppen anstalt och efter ytterligare tid till en öppen. Till sist kan en intagen få delta i programverksamhet i särskilda institutioner (penitentiary program). Tanken är att den intagne vid villkorlig frigivning redan skall ha en ordnad situation i samhället. Det finns möjlighet till tidigarelagd villkorlig frigivning vid skötsamhet. Allteftersom den intagne lär sig ta ansvar utökas antalet besök och permissioner.

Programverksamheten i de särskilda institutionerna syftar till att erbjuda en gradvis övergång till frihet. Den boende är underkastad kontroll och får hjälp och stöd av institutionen. För att komma ifråga krävs att den dömdes strafftid är minst ett år och att hälften därav avtjänats. Det krävs också att minst sex veckor och högst ett år återstår av verkställigheten. Den dömda måste ha en tillfredsställande bostadssituation och inte ha alltför allvarliga drogproblem eller psykiska svårigheter.

Den dömda skall ha kontakt med den institution som svarar för programmets genomförande minst en gång per vecka. Han eller hon är underkastad sysselsättningsplikt (i samhället) under minst 26 timmar per vecka. Övervakningen sker genom fotboja i minst 3 eller 4 månader, intervjuer och telefonsamtal.

Ett återfall i missbruk under övervakningstiden anses inte alltid vara oacceptabelt, eftersom det ger en chans att under strukturerade former bearbeta den situation som ledde till återfallet.

24.3.6 Skottland

Grundläggande bestämmelser om vistelse utanför anstalt finns i Prisons (Scotland) Act 1989.

Intagna kan tillfälligt lämna anstalten för short term leave, christmas and summer leave och pre-training for freedom leave.

Intagna kan också lämna anstalten för long home leave och pre-parole/pre life licence leave.

Short term leave innebär tillfällig frigivning från anstalt för att en intagen skall få besöka sitt hem eller annan godkänd plats under högst fyrtioåtta timmar.

Christmas and summer leave innebär tillfällig frigivning från anstalt för att besöka hemmet eller annan godkänd plats i högst fem dagar under julhelg eller sommar.

Pre-training for freedom leave innebär tillfällig frigivning i syfte att besöka hemmet eller annan godkänd plats under högst fem dagar. Detta kan beviljas en intagen som vistas på en "training for freedom hostel", särskilda enheter vid anstalterna för utslussning av dömda med självförvaltning m.m.

Long home leave innebär tillfällig frigivning för att den intagne skall besöka hemmet eller annan godkänd plats under högst fem dagar.

Pre-parole/pre life licence leave innebär tillfällig frigivning för att besöka hemmet eller annan godkänd plats under högst tre dagar omedelbart före fakultativ villkorlig frigivning (release on license).

Intagna kan frigges från anstalt, under vissa villkor, för att avtjäna återstoden av strafftiden under övervakning i samhället. Fakultativ villkorlig frigivning kan komma ifråga för de som avtjänar tidsbestämda straff när halva straffet avtjänats. Särskilda bestämmelser gäller för bl.a. livstidsdömda och de som dömts till tidsobestämda straff. Obligatorisk villkorlig frigivning inträder för de som avtjänar minst fyra år när två tredjedelar av straffet verkställts.

24.3.7 Kanada

Det federala kriminalvårdssystemet

I det federala systemet hamnar de som dömts till fängelse i lägst två år. De federala myndigheterna (Correctional Service of Canada och The National Parole Board) svarar för kriminalvård i såväl anstalt som frihet för dömda med så långa straff. Grundläggande bestämmelser om vistelse utanför anstalt finns i the Corrections and Conditional Release Act.

De intagna har möjlighet till följande vistelser utanför anstalten;

Temporary absences (escorted or unescorted) kan komma till stånd av rehabiliterande, medicinska, administrativa eller humanitära skäl. Samtliga intagna har möjlighet till bevakade sådana utevistelser av medicinska eller humanitära skäl. Endast intagna på anstalter med låg eller medelhög säkerhetsgrad som inte utgör en säkerhetsrisk kan komma ifråga för obevakade utevistelser. Det krävs som regel att en sjättedel av straffet har avtjänats, dock minst sex månaders verkställighet. Vistelsen utanför anstalt måste falla inom ramen för den dömdes verkställighetsplan.

Work release innebär att den intagne får utföra avlönat eller frivilligt arbete i samhället under övervakning. En sjättedel av straffet skall ha verkställts. En förutsättning för detta är att det inte finns någon återfallsrisk.

Day parole kan beviljas de som har låg återfallsrisk. Institutet ger möjlighet för en lagöverträdare att delta i aktiviteter i samhället som förberedelse för full parole eller statutory release. Lagöverträdaren måste bo i ett halvvägshus eller en anstalt och underkasta sig de regler som gäller på institutionen. Som regel är det möjligt att få day parole sex månader före full parole. Livstidsdömda kan få day parole tre år före full parole. Vid bedömning av om day parole skall beviljas beaktas den intagnes uppförande och utveckling.

Full parole (fakultativ villkorlig frigivning) kan som regel ske efter att en tredjedel av straffet har avtjänats. Livstidsdömda som frigives villkorligt är villkorligt frigivna under resten av sina liv. Vid full parole bor den intagne självständigt men arbetar i samhället under vissa uppställda villkor.

Accelerated parole review innebär att inte våldsamma förstagångsförbrytare får möjlighet till day parole och full parole redan när att en sjättedel av straffet har avtjänats.

Statutory release (villkorlig frigivning) är obligatorisk vid tidsbestämda straff när två tredjedelar av straffet har avtjänats.

Samtliga villkorligt frigivna är underkastade villkor och övervakning och får återvända till fängelse om de bryter mot villkoren eller begår nya brott. Övervakningen utförs av parole officers eller annan särskild personal. Arbetet innebär att samla in information från t.ex. polis, familjer, kriminalvårdspersonal för att utveckla en lämplig övervakningsplan (plan of supervision). CSC menar att kontroll måste kombineras med behandlingsprogram för att förändra lagöverträdarens beteende. ”Correctional programs” i samhället skraddarsys för att möta lagöverträdarens behov och skall utgöra en fortsättning på genomgångna program i anstalt. Några

program hanterar problem i det dagliga livet samt med förhållanden och känslor. Andra program fokuserar på utbildning eller missbruksproblem. Om den frigivne inte följer uppställda villkor kan han eller hon drabbas av olika åtgärder, ytterst förverkande av den villkorligt medgivna friheten. The National Parole Board kan omhänderta den villkorligt frigivne trots att tidpunkten för statutory release inträtt, när det finns risk för att lagöverträdaren kommer att ta livet av eller allvarligt skada en annan person, begå sexualbrott riktat mot barn eller grovt narkotikabrott. Under 2000–2001 omhändertogs 213 personer, varav 90 procent till dess hela fängelsestraffet avtjänats.

Ontario

Provinsen Ontario har jurisdiktion vad avser verkställighet av fängelsestraff under två år.

Utslussning sker genom efterskänkande av strafftid (earned remission), villkorlig frigivning (parole) och temporary absense programs (permissioner). Permissioner kan i princip medges enligt vad som ovan sagts om detta i det federala systemet.

Villkorlig frigivning kan beviljas av Ontario Parole and Earned Release Board för verkställighet av resterande strafftid utanför övervakning i samhället. Fakultativ villkorlig frigivning kan komma ifråga när en tredjedel av strafftiden har verkställts. Det betonas att verkställigheten inte är avslutad efter villkorlig frigivning utan fortsätter i samhället. Det finns också möjlighet till day parole.

Genom att delta i arbete, programverksamhet, följa ordningsregler och visa gott uppförande m.m. kan en intagen också få en viss del av straffet efterskönt. Det finns en Earned Remission Committee på varje anstalt som ansvarar för tillämpningen av systemet.

För de som avtjänar fängelsestraff på mellan 18 och 24 månader fattar Ontario Parole and Earned Release Board beslut om tidigarelagd frigivning.

Genom att beräkna hur många dagar den intagne kan tjäna ihop till kan man beräkna dagen för frigivning (Discharge Possible Date). För varje avtjänad dag kan den intagne tjäna en halv dag. Om den intagne sköter sig kan således endast två tredjedelar av straffet komma att behöva avtjänas.

Den övervakning som äger rum efter fakultativ villkorlig frigivning beror på vilken riskprofil den frigivne har. Frigivningen kan vara förknippad med villkor som husarrest med fotboja (bl.a. används GPS-system och man planerar att ge brottsoffer, t.ex. en kvinna som blivit utsatt för kvinnofridsbrott, en mottagare som gör att hon kan få signal om gärningsmannen närmar sig henne) eller husarrest.

Provinsen Ontario använder sig inte längre av halvvägshus, då de ansågs för dyra. Istället använder man sig av behandling och programverksamhet m.m. på anstalterna och efter villkorlig frigivning.

Quebec

Provinsen Quebec har samma jurisdiktion som Ontario.

En intagen kan tillfälligt få lämna anstalten (*temporary leave on absence*), som regel när en sjättedel av strafftiden verkställts. En förutsättning för detta är att frånvaron syftar till den intagnes sociala rehabilitation. Vid beslut om temporary absence får de villkor ställas upp som bedöms nödvändiga. Vid beslutet tas hänsyn till bl.a. den intagnes skötsamhet och behov.

Intagna med en strafftid om mer än sex månader kan bli villkorligt frigivna (parole). Quebec Parole Board prövar utan ansökan varje intagens möjlighet till villkorlig frigivning, normalt sedan en tredjedel av strafftiden verkställts.

Den villkorligt frigivne står under övervakning till dess hela strafftiden avtjänats. Som regel måste den frigivne omedelbart anmäla sig till polisen, frivården och sin övervakare. Han måste följa lagar och förordningar och får inte heller umgås med personer som begår brott. Byte av adress och arbete eller resa måste godkännas av övervakaren. Övervakningen kan också vara förenad med villkor, t.ex. att genomgå ett avgiftningsprogram.

I vissa fall krävs kontakt med frivården varannan vecka och deltagande vid möten med Quebec Parole Board.

Som villkor för temporary leave on absence och parole kan också föreskrivas vistelse på t.ex. halvvägshus. Dessa hem drivs av icke-vinstgivande organisationer.

25 Allmänna överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Ett kortare fängelsestraff skall som idag kunna verkställas genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Vidare skall vistelse utanför anstalt kunna komma ifråga

- som ett led i en successiv utslussning från anstalt till ett liv i frihet,
- av särskilt ömmande och medicinska skäl eller
- för transport av den intagne mellan anstalter eller till och från domstol och myndighet.

Nu gällande regelverk för vistelse utanför anstalt har utvecklats under lång tid under hänsynstagande till olika intressen och fungerar i flera avseenden väl. Regelverket är emellertid i behov av en språklig översyn samt mer lättöverskådliga och enhetliga bestämmelser. Översynen kommer i viss mån att gälla även bestämmelsernas innehåll i sak i syfte att öka möjligheten för fängesdömda att anpassa sig i samhället efter straffavtjänandet. Kommittén har därvid tagit intryck av erfarenheterna från andra länder och Europarådets regler. Vid översynen måste också säkerhetsaspekterna beaktas.

En utgångspunkt inom svensk kriminalvård har länge varit att i möjligaste mån begränsa användningen av frihetsstraff i anstalt. Detta kommer också till klart uttryck i bl.a. 30 kap. 4 § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse skall rätten vid val av påföljd fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Under åren har strängare former av frihetsberövande än fängelse utmönstrats ur strafflagstiftningen, t.ex. straffarbete, förvaring och internering. Allt fler lagöverträdare har också med tiden kunnat få förmånen av allt fler alternativ till frihetsberövande påföljder, såsom villkorlig dom och skyddstillsyn med eller utan föreskrifter om t.ex. kontraktsvård och samhälls-

tjänst. Även verkställigheten av fängelsestraff har mildrats, dels genom olika lättnader under verkställigheten i anstalt, dels genom förmånen att få verkställa en del av eller hela fängelsestraffet utanför anstalt.

Det huvudsakliga skälet till denna strävan att undvika frihetsstraff i anstalt torde stå att finna i de negativa konsekvenser som sådan verkställighet för med sig för lagöverträdaren och att sådan verkställighet ansetts ha begränsade möjligheter att motverka återfall i brott. En bidragande orsak kan också ha varit att det är förhållandevis dyrt att bedriva kriminalvård i anstalt.

Som angetts i avsnitt 9.2 är utgångspunkten att det utdömda straffet skall verkställas i kriminalvårdsanstalt. Detta hindrar emellertid inte att ett fängelsestraff under vissa förutsättningar kan få verkställas även utanför anstalt. Det måste dock enligt kommitténs mening finnas klara och tydliga lagbestämmelser, som reglerar under vilka förutsättningar detta skall få förekomma. Verkställighet utanför anstalt bör enligt kommitténs mening få förekomma i nedan angivna typfall, som kommer att behandlas mer ingående i kapitel 26–28.

Sedan flera år har den som dömts till kortare fängelsestraff kunnat få möjlighet att verkställa straffet utanför anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Något skäl att inskränka denna möjlighet finns inte. Även om det skulle kunna anses önskvärt att verkställighetsformen utgör en självständig påföljd, som döms ut av domstol ligger det utanför ramen för kommitténs arbete att överväga denna fråga. Kommittén utgår därför från gällande ordning i detta avseende.

Den som tillbringat viss tid i anstalt bör vidare kunna få förmånen att successivt vistas utanför anstalt i allt större utsträckning som ett led i övergången från anstalt till ett samhällsanpassat och laglydigt liv i frihet.

Att klara av samhällets krav och förväntningar efter kriminalitet och en längre tids vistelse i anstalt är inte en lätt uppgift. Vistelse i anstalt innebär ofta en mycket ingripande frihetsinskränkning och på vissa avdelningar kan förhållandena vara mycket slutna. Den intagne bör under vistelsen i anstalt få färdigheter, kunskap och självförtroende för att på ett framgångsrikt sätt klara av att leva i samhället utan att begå nya brott. Om så skall kunna bli fallet kan det inte finnas några helt vattentäta skott mellan anstalterna och det omkringliggande samhällslivet. Som tidigare framhållits på olika håll i detta betänkande kan överbyggnaden ske genom att

frivården samt andra myndigheter och organisationer tillåts verka i anstalterna samt genom att det i viss utsträckning är tillåtet att kommunicera med omvärlden inifrån anstalten. Detta är dock inte tillräckligt.

Det behövs också en strukturerad övergång från livet i anstalt till livet i frihet, som är anpassad individuellt för varje intagen. En sådan utslussning innebär att den dömda allt eftersom verkställigheten fortlöper bör få möjlighet att ta allt större ansvar och vistas under allt friare förhållanden. Utslussning bör kunna ske under olika former som skiljer sig åt med avseende på bl.a. omfattning i tid, stöd och kontroll. Det är också önskvärt att det finns utslussningsformer som tar hänsyn till intagnas olika förutsättningar och behov.

Till en början bör vistelsen utanför anstalt vara av tillfällig natur. Kriminalvårdens kontroll kan sedan vara av varierande omfattning och kunna minska allt eftersom den dömda visar ansvarstagande och förmåga att hantera den ökade graden av frihet. Den sista delen av straffet bör den dömda kunna tillbringa i frihet under en provotid. På så vis finns det alltså möjlighet att utöva en formell kontroll utan regelrätt övervakning. Kommittén vill här poängtera att fängelsestraffet är avtjänat först när hela straff- och provotiden löpt ut.

Vid sidan av IÖV och olika utslussningsåtgärder kan det finnas humanitära skäl till tillfällig vistelse utanför anstalt, t.ex. för att delta i nära anhörigs begravning. Det kan också finnas skäl till vistelse utanför anstalt på grund av den intagnes hälsotillstånd. Den intagne kan dessutom behöva transporteras mellan olika anstalter eller till och från myndigheter och domstolar.

Även om det är önskvärt att den dömda ges möjlighet att vistas utanför anstalt måste det vid utformningen av sådana bestämmelser beaktas att vistelsen inte sker i sådan omfattning och på sådana villkor att påföljden urholkas och allmänhetens förtroende skadas. Även brottsoffers intressen måste beaktas. Hänsyn måste vidare tas till risken för att den dömda avviker eller på annat sätt undandrar sig straffets fullgörande samt risken för återfall i brottslig verksamhet och annan misskötsamhet. Hänsyn kan också behöva tas till risken för att otillåtna föremål smugglas in i anstalt och risken för att ordningen och säkerheten inom en anstalt störs. Vilken risknivå som skall accepteras kan som idag behöva skilja sig åt beroende på vilken typ av vistelse utanför anstalt som det är fråga om. Som exempel kan här nämnas att en högre risk bör kunna

accepteras för permission och villkorlig frigivning än IÖV och frigång. Detta finns flera orsaker till detta, bl.a. hur starkt behov intagna har av den aktuella formen för vistelse utanför anstalt samt att det allmänna förtroendet för utslussningsformerna inte får rubbas. Även kontrollnivå och möjligheten att ställa villkor har betydelse.

För vissa former av vistelse utanför anstalt bör särskild betydelse tillmätas den dömdes skötsamhet och ansträngningar under verkställigheten för att fullfölja verkställighetsplanen. Redan idag gäller t.ex. att en intagen som misskött sig inte får permission under viss tid. Kommittén föreslår i avsnitten 11.2–11.3 att ett förmånssystem införs, som lägger särskild vikt vid skötsamhet och ansträngningar under verkställighetstiden. Vistelse utanför anstalt bör i vissa fall ingå som ett led i förmånssystemet. Detta innebär, att vistelse utanför anstalt ibland kan komma ifråga endast om den intagne befinner sig på en viss förhöjd nivå i förmånssystemet.

I den allmänna debatten har det ibland framförts synpunkter om att vistelse utanför anstalt bör tillåtas i väsentligt större omfattning som alternativ till att inrätta fler dyra anstaltsplatser, när behovet av sådana platser ökar. Bestämmelserna om vistelse utanför anstalt skulle således användas av statsmakterna som en regulator för att få fängelsepopulationen att ligga på en inte för hög nivå.

Kommittén anser att sådana synpunkter i princip inte kan ligga till grund för bestämmelser om vistelse utanför anstalt. Påföljdssystemet ställer krav på förutsebarhet, konsekvens och allas likhet inför lagen. Liknande gärningar bör i princip ge lika långa fängelsestraff. Det skulle vara svårt att förklara för den som tidigare dömts för liknande brott, brottsoffer och allmänheten att den som döms för exempelvis våldtäkt, grov misshandel eller mord skulle vistas kortare tid i anstalt enbart för att fängelsepopulationen stiger. Ett sådant system skulle påverka påföljdssystemets trovärdighet och åsidosätta brottsoffers intressen. Om fängelsestraff på grund av effektivare brottsbekämpning eller ändrade lagar och rättstillämpning döms ut i större omfattning än samhället anser lämpligt bör man istället göra en översyn av påföljdssystemet. Man bör också prioritera insatser för att motverka uppkomsten av brott. För kommittén är det emellertid självklart att verkställigheten måste innehålla moment av vistelse utanför anstalt som möjliggör för den dömda att återvända till icke-kriminellt liv i samhället utan att äventyra påföljdssystemets trovärdighet och brottsoffers intressen. Kommittén har också att ta hänsyn till att verksamheten

är så effektiv som möjligt såväl med hänsyn till målet att motverka återfall i brott som i kostnadshänseende. Detta är dock en annan sak än att använda systemet med vistelse utanför anstalt som en regulator för att minska fängelsepopulationen.

Sammanfattningsvis föreslås att möjligheten att verkställa ett kortare fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll skall behållas samt att vistelse utanför anstalt bör kunna komma ifråga i följande fall,

- som ett led i utslussningen från anstalt till ett liv i frihet,
- av särskilt ömmande och medicinska skäl, eller
- för att transportera den intagne mellan anstalter eller till och från domstol eller myndighet.

26 Intensivövervakning med elektronisk kontroll (korttidsboja)

Kommitténs förslag: Bestämmelserna i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll förs över till den nya lagen. Verkställighetsformen föreslås benämnas korttidsboja.

Det klargörs i lag att korttidsboja inte får beviljas om det finns risk för att den dömda kommer begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Även kravet på att den dömda skall ha bostad och sysselsättning förs in i lagen. Vidare skall kriminalvården kunna bestämma att avgiften till brottsofferfonden inte behöver betalas i förskott. En förutsättning för detta är att det finns särskilda skäl.

26.1 Nuvarande bestämmelser överförs till den nya kriminalvårdslagen

IÖV, som kommittén fortsättningsvis kommer att kalla korttidsboja (se även specialmotiveringen), har nu använts i drygt tio år. Det är trots flera utvärderingar från BRÅ ännu oklart i vad mån korttidsboja är ett bättre alternativ än fängelse när det gäller möjligheterna att förebygga återfall i brott.

Erfarenheterna så här långt måste ändå anses positiva. En hög andel av de som varit kvalificerade för verkställighetsformen har sökt och beviljats korttidsboja. Det har inte framkommit annat än att de dömda varit positiva till att få åtnjuta förmånen att verkställa fängelsestraff genom korttidsboja istället för i anstalt. Antalet avbrutna vistelser har varit låg, vilket tillsammans med den ingripande frihetsinskränkningen och en hög kontrollnivå torde ha bidragit till att korttidsboja accepterats och framstått som ett trovärdigt alternativ till kortare fängelsestraff. Elektronisk

övervakning har också börjat användas i allt fler länder och även därifrån är erfarenheterna goda.

Den elektroniska övervakningen kan visserligen inte på samma sätt som vistelse i anstalt förhindra att den dömda begår nya brott. Inte heller kan den elektroniska övervakningen förhindra att den dömda lämnar bostaden eller undviker att utföra anvisad sysselsättning. Å andra sidan innebär korttidsboja en förhållandevis långtgående frihetsinskränkning utan att anstaltsvistelse behöver komma till stånd. Enligt de studier som har gjorts har också de som verkställt korttidsboja uppfattat verkställighetsformen som ingripande och kännbar.

Fördelarna är också uppenbara. Under vistelsen utanför anstalt kan den dömda vara kvar i sin vanliga miljö och upprätthålla kontakten med sin familj och andra personer i sin närhet. Han eller hon kan också sköta sitt arbete, sin utbildning eller annan sysselsättning. Även från samhällsekonomisk synpunkt innebär korttidsboja en fördel gentemot anstaltsvistelse. Den genomsnittliga dygnskostnaden år 2001–2003 för korttidsboja har uppgått till 926–978 kronor medan motsvarande kostnad för vistelse i öppen anstalt har uppgått till 1 242–1 325 kronor.

Mot bakgrund av det sagda finns inte anledning att inskränka möjligheten att använda korttidsboja som ersättning för kortare fängelsestraff. Regelverket är förhållandevis nytt och förefaller fungera förhållandevis väl. Det finns därför inte skäl att göra några större förändringar.

De nuvarande reglerna finns i en särskild lag om intensivövervakning vid elektronisk kontroll. Oavsett om korttidsboja är reglerad som en särskild påföljd eller alternativ verkställighetsform till fängelse anser kommittén att reglerna bör finnas i sådan samlad lagstiftning om verkställighet av kriminalvårdspåföljder som kommittén enligt direktiven har att föreslå. Lagbestämmelserna bör därför föras över till ett särskilt kapitel i den nya kriminalvårdslagen. IöVL kan därvid upphävas. Detta bör leda till att även förordningen med samma namn upphävs. I samband med att bestämmelserna förs över vill kommittén dock framhålla följande.

Som en första förutsättning för korttidsboja gäller sedan den 1 april 2005 att det är fråga om fängelsestraff i högst sex månader. Tidigare låg gränsen på tre månader och de flesta som kom ifråga hade dömts för grovt rattfylleri eller mindre allvarliga fall av våldsbrott. Det utökade tillämpningsområdet medför att verkställighetsformen kan komma att omfatta även de som dömts för allvarliga

fall av misshandel och våldsbrott, t.ex. grov kvinnofridskränkning eller grov stöld. Trafikbrott som grovt rattfylleri är sällan riktat mot någon särskild person. Genom det utökade tillämpningsområdet kan fler brottsoffer, t.ex. kvinnor och barn, behöva leva med den känsla av otrygghet som medvetenheten om att riskera stöta ihop med gärningsmannen innebär. Det är vidare inte osannolikt att fler dömda med missbruksproblem och en kriminell identitet kommer ifråga för korttidsboja. Detta kan leda till ökad misskötsamhet och att fler tvingas avbryta verkställigheten för att tas in i anstalt. Om detta blir verklighet finns också en risk för att förtroendet för verkställighetsformen äventyras.

I Ds 2004:7 föreslogs att brottets karaktär eller gärningsmannens person skulle kunna göra att det framstod som direkt oförsvarligt att bifalla en ansökan om korttidsboja. I sådana fall skulle det föreligga särskilda skäl mot att bevilja ansökan. Som exempel nämndes brottet grovt kvinnofridskränkning. Detta förslag möttes dock av kritik från remissinstanserna. Regeringen instämde i denna kritik och ansåg att utgångspunkten bör vara att så få som möjligt vägras intensivövervakning. De som dömts för ett visst brott borde därför inte uteslutas från möjligheten att verkställa fängelsestraff genom korttidsboja. Istället bör omständigheterna i varje enskilt fall beaktas. Regeringen ansåg därvid att verkställighet utanför anstalt inte bör komma ifråga när det finns risk för fortsatt brottslighet under verkställigheten. Samma sak bör enligt regeringen gälla om det är helt orealistiskt att tro att den dömda kan hantera intensivövervakningen, t.ex. om den dömda har ett pågående kraftigt missbruk.

Vid riksdagens behandling av propositionen anförde Justitieutskottet (2004/05:JuU14) att det fanns flera fördelar med ett utökat användningsområde. Utskottet ansåg dock att risken för ett minskat förtroende för påföljdssystemet måste tas på stort allvar. Även om korttidsboja är en för den enskilde mycket ingripande åtgärd kan den enligt utskottets mening inte helt jämföras med verkställighet i anstalt. Det ansågs därför angeläget att iakta försiktighet vid utökning av tillämpningsområdet för korttidsboja. Under i vart fall en försöksperiod ansåg dock utskottet att det kan vara lämpligt att utöka tillämpningsområdet. Utskottet förutsatte dock att regeringen undersöker om tilltron till påföljdssystemet påverkats till följd av utökningen och vilken acceptans utökningen har bland brottsoffer.

Inledningsvis kan kommittén konstatera att den utökade möjligheten till korttidsboja inte innebär att samtliga med strafftider upp till sex månader kommer att beviljas korttidsboja. För att korttidsboja skall komma ifråga krävs att de förutsättningar som anges i lagstiftningen är uppfyllda, t.ex. att det inte finns någon påtaglig risk för nya brott. Vidare kan konstateras att kontrollnivån är hög och om förutsättningar för korttidsboja inte längre är uppfyllda kommer den dömda som regel att överflyttas till anstalt. Detta utgör ett bra incitament till skötsamhet under verkställighet genom korttidsboja. Som justitieutskottet antytt måste nämligen verkställighet i anstalt vara att anse som en strängare verkställighetsform än verkställighet genom korttidsboja. Det ligger därför i den dömdes intresse att uppfylla de krav som ställs på honom under verkställighetstiden. Motsvarande incitament är svårare att finna vid verkställighet av kortare fängelsestraff i anstalt. Vid verkställighet av så korta straff finns sällan mycket att vinna på att sköta sig eftersom frigivningstidpunkten inte ligger så långt borta.

Med hänsyn till det sagda framstår en strafftid om högst sex månader i nuläget vara en väl avvägd gräns. Den nya lagstiftningen trädde dock ikraft för bara några månader sedan. Kommitténs förslag kan därför behöva justeras om det under utvärderingsperioden visar sig att ändringarna inte fallit väl ut. Som justitieutskottet påpekat bör det vid utvärderingen klargöras om tilltron till påföljdssystemet påverkats till följd av det utökade tillämpningsområdet och vilken acceptans utökningen har bland brottsoffer. Det bör också utvärderas vilka skillnader som finns vad gäller återfall i brott för de som verkställer korttidsboja respektive kortare fängelsestraff i anstalt.

26.2 Grundläggande kriterier anges direkt i lagen

Som vid varje annat beslut om vistelse utanför anstalt måste det enligt kommitténs mening göras en bedömning av risken för återfall i brott och annan misskötsamhet. Risken för återfall i brott inom tre år efter verkställigheten är enligt en utvärdering av BRÅ väsentligt högre (cirka 75 %) för de som dömts till fängelse i mer än två månader än de som dömts till fängelse i två månader eller lägre (cirka 50 %). Genom det utökade tillämpningsområdet kan därför risken för återfall i brott generellt sett antas bli högre. Vissa brottstyper kan också vara sådana att risken för återfall i brott är

högre än andra. Även om det visserligen på dessa sätt finns generella faktorer som inverkar på risken för återfall i brott måste det enligt kommitténs mening göras en individuell riskbedömning i varje enskilt fall. Detta medför att det kan förekomma att korttidsboja beviljas även om det är fråga om brott av allvarlig art, t.ex. grov kvinnofridskränkning. Vid bedömningen av risken för återfall i brott och annan misskötsamhet måste beaktas den möjlighet till stöd och intensiv kontroll som kan ges under verkställigheten liksom de villkor som kan ställas upp. Av denna anledning är det inte givet att en person med missbruksproblem eller kriminell identitet är utesluten från korttidsboja. Nödvändig programverksamhet bör kunna erbjudas för dessa grupper.

I nuvarande lagstiftning anges att korttidsboja får meddelas såvida inte särskilda skäl talar mot verkställighet utanför anstalt. De nu angivna fallen innefattas således i de "särskilda skäl" som enligt dagens lagregler kan tala mot korttidsboja. Enligt kommitténs mening skulle lagstiftningen vinna i klarhet om det av ordalydelsen framgår att korttidsboja inte får beviljas om det är förenat med viss risk i ordnings- och säkerhetshänseende. Reglerna överensstämmer då också mer med reglerna om annan vistelse utanför anstalt. Det föreslås därför att det i den nya lagen anges att korttidsboja inte får meddelas när det finns risk för fortsatt brottslig verksamhet eller annan misskötsamhet. Detsamma gäller om det finns risk för att den dömda avviker eller på annat sätt undandrar sig straffets fullgörande. Möjligheten att vägra korttidsboja av särskilda skäl bör finnas kvar. De särskilda skäl som det är fråga om kan då röra sig mer om undantagssituationer, t.ex. hänsyn till barns eller sammanboendes intressen.

Det skulle kunna ifrågasättas om inte andra bristande förutsättningar som idag anges i lag skulle kunna anses ingå i begreppet särskilda skäl, t.ex. att nya brott begåtts sedan tidigare korttidsboja eller att den dömda är frihetsberövad. En sådan förändring kräver dock mer ingående överväganden än vad kommittén har utrymme för. Kommittén föreslår därför inte någon förändring.

De nu angivna förändringarna av lagtexten är främst av lagteknisk karaktär. Någon förändring av gällande tillämpning är i princip inte avsedd. Det bör dock inflikas att med den utökade användningen av korttidsboja som regeringen nyligen föreslagits kan det förväntas och får i viss mån accepteras att ett något större antal än tidigare av de som beviljas korttidsboja kommer missköta verkställigheten. Om det skulle visa sig att det är fråga om några

större förändringar förutsätter kommittén att åtgärder snabbt vidtas.

26.3 Avgiften till brottsofferfonden

Enligt 5 § IövL skall den dömda betala en avgift om det är motiverat med hänsyn till hans eller hennes inkomster. Avgiften uppgår till 50 kronor per dag som verkställigheten skall pågå, dock inte mer än 6 000 kronor. Beloppet skall betalas i förskott och tillföras brottsofferfonden.

Det kan förekomma att den dömda får ersättning för t.ex. utfört arbete först en tid efter det att verkställigheten utanför anstalt inletts. Enligt kommitténs mening bör i sådana särskilda fall kriminalvården kunna besluta att den dömda kan få betala avgiften vid en senare tidpunkt.

26.4 Positionsbestämning som elektroniskt hjälpmedel vid korttidsboja föreslås inte

För att bl.a. öka tryggheten och säkerheten för vissa kategorier av brottsoffer skulle det enligt kommitténs mening kunna övervägas om det borde införas ett tekniskt system som gör det möjligt att se var den dömda befinner sig (t.ex. med GPS-system). Ett sådant system prövas för närvarande i t.ex. England och i Finland kommer ett liknande system att införas. Enligt kommitténs mening bör erfarenheterna från dessa länder avvaktas. Kommittén går därför inte närmare in på denna fråga.

27 Utslussning

27.1 Några utgångspunkter

Kommitténs förslag och bedömning: Det skall finnas ett antal olika utslussningsformer som möjliggör en successiv övergång från anstalt till livet i frihet.

Möjligheten att på prov få vistas utanför anstalten bör utvidgas.

En förutsättning för tillstånd till en utslussningsåtgärd skall vara att den intagne befinner sig på en viss förhöjd förmånsnivå under verkställigheten.

En strukturerad plan för utslussningen skall ingå som ett led i verkställighetsplaneringen.

Kriminalvården skall fatta beslut om vistelse utanför anstalt. Av beslutet skall framgå vad som skall gälla under vistelsen utanför anstalt.

Om förutsättningarna inte längre är uppfyllda skall kriminalvården återkalla beslutet och den dömda återföras till anstalt. Detsamma skall gälla om den dömda inte följer verkställighetsplanen och de regler som gäller för vistelsen utanför anstalt.

Vistelsen utanför anstalt skall räknas som verkställd tid om det inte finns särskilda skäl som talar mot detta. Finns det särskilda skäl skall skälig hänsyn tas till vad den dömda kan ha avtjänat under vistelsen under anstalt.

27.1.1 Behov av olika utslussningsformer

Olika system med utslussning finns sedan länge i många länder. Såväl FN som Europarådet har också rekommenderat sådana system. I Sverige har under lång tid funnits stora möjligheter till vistelse utanför anstalt och vikten av frigivningsförberedelser har

betonats. Under den senaste tiden har även den svenska kriminalvården börjat anamma idéerna om ett mer konsekvent system för successiv utslussning i mindre steg, bl.a. genom att ha särskilda utslussningsanstalter för långtidsdömda.

Ett utvecklat utslussningssystem kan bidra till att ge den dömda det stöd som han eller hon behöver samtidigt som samhället på ett kostnadseffektivt och humant sätt kan utöva erforderlig kontroll över den dömda.

Utslussning ges ibland en mycket vid definition som omfattar de flesta åtgärder som vidtas för att den dömda skall kunna leva ett samhällsanpassat liv utan kriminalitet. Självklart bör kriminalvården inrikta sitt arbete under anstaltstiden på åtgärder som förbereder den dömda för livet i frihet. Med utslussning avser dock kommittén vistelse utom anstalt som syftar till att bryta isoleringen i anstalt och ge den dömda möjlighet att upprätthålla och knyta sociala kontakter. I utslussningsbegreppet ligger enligt kommittén också att vistelsen utanför anstalt successivt skall öka i takt med att den dömda under strafftiden visar förmåga att ta ansvar för sina handlingar och den ökade friheten. Tanken är att utslussningsåtgärderna skall kunna bidra till att minska risken för att den dömda begår nya brott.

Som en utslussningsåtgärd kan enligt kommittén också betraktas överflyttning från slutna till öppnare anstaltsförhållanden. Enligt gällande lagregler skall den dömda placeras under så öppna förhållanden som möjligt. I praktiken har det med tiden dock visat sig nödvändigt att initialt placera flertalet dömda på slutna anstalt. Kommittén har föreslagit att placering initialt skall ske på en avdelning med en grundutbud av förmåner. En sådan avdelning kan innebära en förhållandevis slutna anstaltsmiljö. Även i framtiden kommer således många att till en början vara placerade i en slutna miljö. Som ett första led i utslussningen från en sådan placering kan en överflyttning ske till friare anstaltsförhållanden.

För att förbereda den dömda för frigivningen från anstalt finns idag bestämmelser om frigång, IÖV-utsluss (av kommittén kallat frigivningsboja) och vistelse utanför anstalt enligt 34 § KvaL (av kommittén kallat vårdvistelse). I likhet med vad som anges i FN:s Tokyoregler och några av Europarådets rekommendationer bör även permission, fritidsaktiviteter utanför anstalt och villkorlig frigivning ses som ett stöd till intagna för att underlätta övergången från anstalt till ett samhällsanpassat liv i frihet.

Ett sådant synsätt innebär ett annat tidsperspektiv på utslussningen med mindre fokusering på själva tidpunkten för frigivning från anstalt. Med beaktande av att överflyttning till friare anstaltsförhållanden kan anses ingå som ett led i utslussningen kommer utslussningsprocessen därmed att inledas i ett mycket tidigt skede av verkställigheten. Den är heller inte avslutad förrän mot slutet av strafftiden. Även om den allra närmaste tiden efter själva frigivningen utgör en mycket kritisk tid ur återfallssynpunkt bör ett vidgat tidsperspektiv enligt kommitténs mening kunna främja den dömdes möjligheter att leva ett samhällsanpassat liv utan kriminalitet.

Genom att utslussningsarbetet påbörjas tidigare kan utslussningen ske i mindre steg och med en bättre helhetsplanering. Det blir också en bättre fokusering på det uppföljningsarbete som måste till för att minska återfallsrisken.

Det kan finnas anledning att vidta stöd- och kontrollåtgärder även efter strafftidens slut. Kriminalvårdens ansvar är dock begränsat till den tidsram som domstolen satt ut för fängelsestraffet. Genom samarbete med andra myndigheter och organisationer kan dock kriminalvården bistå med uppgifter som gör att den dömda får stöd och kontroll även när straffet är till fullo verkställt.

För att få ett lättillgängligt och effektivt system är det enligt kommittén angeläget att det finns olika utslussningsformer och att det i lag klargörs vilka förutsättningar som gäller för att komma ifråga för åtgärden, omfattning, tidpunkt, stöd och kontrollåtgärder samt villkor. Lagstiftningen bör utformas på ett enhetligt och sammanhängande sätt.

27.1.2 Utvidgade möjligheter att på prov vistas utanför anstalt

För att kunna få ett så säkert bedömningsunderlag som möjligt och för att utslussningen skall kunna fylla sitt syfte måste en viss tid av straffet ha avtjänats i anstalt innan en utslussningsåtgärd kan bli aktuell. När denna tid har passerats bör det finnas möjlighet till kortvarig vistelse utanför anstalt. Det kan röra sig om några timmar under dagtid. Förhållandena kan också vara sådana att övernattning bör tillåtas. Idag kan detta ske genom permission och fritidsaktiviteter utanför anstalt. Sådan kortvarig vistelse utanför anstalt bör i princip kunna ske mer frekvent och omfatta längre tidsperioder allteftersom strafftiden fortlöper planenligt.

Om den dömden visat att han klarar av den frihet som den kortvariga vistelsen utanför anstalt medför bör han eller hon under särskilt kontrollerade former på prov vistas i något större utsträckning utanför anstalt innan det blir dags för villkorlig frigivning.

Idag finns sådan prövomöjlighet genom frigång, IÖV-utsluss och § 34-vistelse. Frigång är aktuell under dagtid främst för den som har ordnad sysselsättning. Den intagne lämnar således anstalten på morgonen för att komma tillbaka på kvällen. IÖV-utsluss kan komma ifråga dygnet runt under en viss tidsperiod för den som klarar av högt ställda krav och sträng kontroll. § 34-vistelse är främst inriktad mot intagna som behöver särskilt stöd på grund av missbruk eller psykiska problem. I samtliga nu nämnda fall står den dömden under förhållandevis stark kontroll från kriminalvårdens sida och vistelsen utanför anstalt äger oftast rum under en viss tidsperiod omedelbart före villkorlig frigivning. Den dömden är också alltjämt inskriven i anstalt under utevistelsen. Detta innebär att den dömden förhållandevis snabbt kan återföras till anstalt om det visar sig att han eller hon behöver det ytterligare stöd och kontroll som vistelse i anstalt innebär.

Många intagna kommer dock inte ifråga för frigång, IÖV-utsluss eller § 34-vistelse före villkorlig frigivning. Den enda träningen för frihet utanför anstalt blir då eventuella permissionstillfällen och fritidsaktiviteter utanför anstalt. Det finns också långtidsdömda som villkorligt frigives från anstalt utan att alls ha tillbringat någon tid i samhället. Även om den villkorliga frigivningen kan förenas med övervakning blir möjligheterna till stöd och kontroll under villkorlig frigivning begränsad i jämförelse med t.ex. frigång och § 34-vistelse. Steget från den slutna anstaltsmiljön till livet i frihet kan i sådana fall bli stort. Förutsättningarna för ett samhälls-anpassat liv i frihet utan kriminalitet blir då mindre goda.

Om den dömden istället under särskilt kontrollerade former vistas utanför anstalt har han eller hon förhoppningsvis redan börjat etablera sig i samhället när villkorlig frigivning sker. Själva tidpunkten för frigivning från anstalt blir då inte så dramatisk. Skulle den dömden misslyckas och inte klara av villkoren för vistelsen utanför anstalt finns samtidigt möjlighet att snabbt återföra den dömden till anstalten.

Enligt kommitténs mening finns det mot bakgrund av det anförda anledning att utvidga möjligheten att under mer kontrollerade former slussa ut intagna från anstalt till frihet. Detta

kan ske genom införande av nya utslussningsformer. Vidare kan tillämpningsområdet för nuvarande utslussningsformer utökas. En ny utslussningsform som kan tänkas är särskilt kontrollerade boenden under kriminalvårdens huvudmannaskap. Sådana utslussningsboenden eller halvvägshus finns i många länder och har nyligen införts i Norge. Det har också på senare tid inrättats några privata halvvägshus i Sverige där intagna vistas med stöd av 34 § KvaL. Vidare finns i andra länder särskilda daganstalter där intagna under kontrollerade former sysselsätts.

I avsnitt 27.5 och 27.9 överväger kommittén om kontrollerade boenden och daganstalter bör införas som nya utslussningsformer.

27.1.3 Utslussningsåtgärderna kopplas till förmånsnivåerna

Som framgått ovan ligger i utslussningen att den dömda bör kunna få åtnjuta allt större grad av frihet allt eftersom han eller hon visat förmåga att ta det ansvar som detta innebär. Detta innebär att den dömda måste ha visat prov på att klara av den vistelse utanför anstalt som kan komma ifråga. Så kan som regel antas vara fallet om han eller hon fullgjort sina åtaganden enligt verkställighetsplanen. Har den dömda skött sina permissioner och vad som ankommer på honom enligt verkställighetsplanen i övrigt bör han efterhand kunna vistas längre tid utanför anstalt genom t.ex. frigång.

Kommittén har föreslagit ett särskilt system med olika förmånsnivåer som är kopplat till verkställighetsplanen och den dömdes skötsamhet. Om den dömda exempelvis inte sköter en permission kan det få återverkningar på vilken förmånsnivå den dömda skall befinna sig på.

Som regel kan vistelse utanför anstalt inte komma ifråga om den dömda befinner sig på grundnivån. Vissa utslussningsformer bör vara förbehållna den som uppnått den högsta förmånsnivån.

Kommittén återkommer i respektive delavsnitt till vilken nivå den dömda bör ha uppnått för att komma ifråga för en viss utslussningsåtgärd.

27.1.4 En strukturerad plan för utlussningen

Kommittén har föreslagit att en verkställighetsplan skall upprättas för var och en som dömts till en kriminalvårdspåföljd. Som en väsentlig del av verkställighetsplanen bör ingå en strukturerad plan för hur utlussningen är tänkt att gestalta sig för den dömde. En sådan strukturerad plan bör upprättas redan under början av anstaltsvistelsen. Eftersom planen skall omfatta även tiden efter vistelse i anstalt bör frivården delta i planeringen. Det finns också ofta anledning att ta kontakt med andra myndigheter, organisationer och enskilda personer för att bygga upp ett fungerande nätverk som kan ge stöd till den dömde under och efter utlussningen.

Det är av stor vikt att kriminalvårdens plan för utlussningen är realistisk. Bedömningen av vilka utlussningsåtgärder som kan komma ifråga och tidpunkten för dem måste alltid ske utifrån risk- och behovsutredningen. Den dömde måste känna att det finns incitament att sträva mot under verkställigheten och det finns därför inte anledning att i planen se alltför pessimistiskt på utsikterna till vistelse utanför anstalt. Å andra sidan får inte planen innehålla en överdrivet optimistisk bild av utsikterna till vistelse utanför anstalt. Det är viktigt att den dömde redan från början får klart för sig under vilka förutsättningar han eller hon kan få vistas utanför anstalt. En intagen som uppfyllt en del men inte tillräckligt många mål i planen för att kunna beviljas utevistelse eller där en riskbedömning leder till ett negativt beslut måste således redan från start ha fått information om hur systemet fungerar.

Vid varje tillfälle som verkställighetsplanen ses över bör utlussningen tas upp till nytt övervägande. Har verkställigheten fortskridit enligt plan bör det som regel inte finnas någon anledning att göra några förändringar. Har den dömde misskött sig kan det finnas anledning att skjuta fram planerade utlussningsåtgärder eller överväga andra. Om å andra sidan den dömde utvecklats på ett mycket positivt sätt kan det finnas skäl att tidigarelägga utlussningen eller överväga minskade kontrollåtgärder.

27.1.5 Av beslutet skall framgå vad som skall gälla under vistelsen utanför anstalt

Enligt KVS föreskrifter skall en skriftlig plan upprättas i samband med beslut om bl.a. permission. Det finns dessutom en bestämmelse i KvaL om att en utredning skall göras i samband med villkorlig frigivning. Någon anledning att göra någon förändring i sak av dessa bestämmelser finns inte.

Som nämnts skall en verkställighetsplan upprättas för alla som dömts till en kriminalvårdspåföljd. Verkställighetsplanen skall enligt kommitténs förslag omfatta tiden efter villkorlig frigivning och särskilt beakta att den närmaste tiden efter denna tidpunkt är mycket kritisk ur återfallssynpunkt.

Enligt kommitténs mening bör kriminalvården göra en noggrann behovs- och riskutredning inför varje vistelse utanför anstalt. Utredningen bör mynna ut i en bedömning av vad som skall gälla under vistelsen utanför anstalt, bl.a. den dömdes vistelseort, villkor, stödinsatser, kontrollåtgärder och andra uppgifter av vikt. Bedömningen bör vara skriftlig och bifogas beslutet om vistelse utanför anstalt. Ett krav på skriftlighet understryker att det måste vara klart för den dömda och andra vad som gäller under vistelsen utanför anstalt. Det medför också bättre förutsättningar för uppföljning och utvärdering tillsammans med den dömda samt underlättar kriminalvårdens strategiska planering.

Utredningens omfattning måste anpassas efter förhållandena i varje enskilt fall. För att resurserna skall användas på rätt sätt måste det accepteras att det i enklare fall görs en översiktlig utredning medan det i mer komplicerade ärenden kan krävas ett mer ingående arbete. Det får ankomma på kriminalvården att inom ramen för sina tilldelade resurser avgöra vad som kan anses lämpligt i detta hänseende.

Regeringen har i prop. 2004/05:119 föreslagit en lagregel av innebörd att pass skall återkallas för vissa fängelsedömda. Om passet har återkallats är den dömda skyldig att överlämna passet till passmyndigheten. Innan vistelse utanför anstalt beviljas bör kriminalvården kontrollera att passet i berörda fall är återlämnat till passmyndigheten. Är passet inte återlämnat bör vistelse utanför anstalt inte tillåtas i andra fall än när speciella omständigheter föranleder det. Den dömda kan exempelvis ha ansökt om dödande av förkommen passhandling. Enligt förslaget i propositionen kommer pass som regel inte att återkallas för de som har ett

kortare fängelsestraff att verkställa. I dessa fall bör villkor ställas upp om att utfärdat pass skall lämnas in till och disponeras av kriminalvården för att vistelsen utanför anstalt skall beviljas. Detta innebär att kriminalvården regelmässigt bör kontrollera med polismyndigheten huruvida det finns ett pass utfärdat. Möjligheten att ställa upp sådant villkor får anses följa av att kriminalvården skall bestämma vad som skall gälla under vistelsen utanför anstalt.

I nyss nämnda proposition föreslår regeringen att en bestämmelse införs i 24 § tredje stycket KvaL om att intagen inte utan särskilt medgivande får disponera pass som förvaras av anstalten. Med kommitténs nyss gjorda bedömning finns det inte anledning att föreslå en motsvarande bestämmelse.

Undantagsvis bör den dömda kunna få möjlighet att disponera passet under vistelsen utanför anstalt. Detta kan t.ex. gälla om kriminalvården av någon anledning medger att den dömda beger sig utomlands under vistelsen utanför anstalt eller om den dömda behöver passet för att kunna legitimera sig.

I den ovan nämnda propositionen föreslås att passhinder föreligger för vissa fängelsedömda till dess villkorlig frigivning inträder. Istället för att avslå en passansökan kan dock passmyndigheten, om särskilda skäl föreligger och sökanden begär det, utfärda pass med förkortad giltighetstid eller begränsat giltighetsområde. Även om kommitténs förslag innebär en utökad möjlighet till vistelse utanför anstalt före villkorlig frigivning finns inte någon anledning för kommittén att lämna något annat förslag.

27.1.6 Beslut om tillstånd till vistelse utanför anstalt bör fattas av kriminalvården

Idag gäller i någon mån olika regler ifråga om vilken myndighet som skall fatta beslut om tillstånd till vistelse utanför anstalt beroende på vilken typ av utevistelse som det är fråga om.

Beslut om fritidsaktiviteter utanför anstalt, permission och frigång skall enligt KvaL fattas av KVS, som enligt KvaF har möjlighet att delegera sådana beslut till lokal kriminalvårdsmyndighet eller en tjänsteman. KVS har utnyttjat denna delegationsmöjlighet och med undantag för vissa särskilda fall (t.ex. om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet) fattas sådana beslut på lägre nivå. Enligt KvaL fattas även beslut om IÖV-utsluss

av KVS, som också beslutar om att skjuta upp eller senarelägga villkorlig frigivning.

Ifråga om vistelse utanför anstalt för de som är dömda till längre fängelsestraff gäller att KVS måste fatta beslut om vilka villkor som skall gälla för vistelse utanför anstalt. För dömda med längre fängelsestraff är det också Kriminalvårdsnämnden som fattar beslut om § 34-vistelse. I övrigt fattar övervakningsnämnderna beslut om § 34-vistelser.

Sammanfattningsvis kan det nuvarande regelverket sägas innebära att beslut om vistelse utanför anstalt som regel fattas på låg nivå, i de flesta fall av lokal kriminalvårdsmyndighet. När det är fråga om längre fängelsestraff har det dock ansetts påkallat att involvera myndighet på längre avstånd från den dömda (KVS eller Kriminalvårdsnämnden).

Det framstår som en rimlig ordning att beslut om vistelse utanför anstalt fattas på så låg nivå som möjligt. Även om det är önskvärt att kriminalvården utvecklar och förstärker den lokala beslutskompetensen får den anses vara så tillfredsställande att de flesta beslut om vistelse utanför anstalt kan fattas på lokal nivå. Risken för påtryckningar från dömda gör dock att besluten bör fattas under särskilda former. Det kan t.ex. ske genom att beslut fattas kollegialt eller av tjänstemän som inte är placerade nära den intagne. Det finns också en risk för oenhetlig tillämpning inom kriminalvården. Detta bör kunna motverkas genom enhetliga riktlinjer och möjligheter till vägledande avgöranden från högre instans.

Beträffande vissa intagna kan det ofta vara mycket svårt att avgöra om och när vistelse utanför anstalt bör tillåtas. Fel bedömning vad gäller t.ex. risken för att allvarlig brottslighet kommer att begås kan få mycket allvarliga konsekvenser. Vissa intagna kan också vara beredda att ta till våld eller hot om våld för att påverka beslut om vistelse utanför anstalt. För denna kategori intagna bör därför besluten fattas i särskild ordning, t.ex. under överinseende av personal på regional eller central nivå med särskild kompetens.

Idag sker avgränsningen av vilken kategori som skall särbehandlas genom att särskilda villkor om vistelse utanför anstalt skall fattas för långtidsdömda. Det är enligt kommittén naturligt att särbehandlingen i fråga om beslutsinstans sker med utgångspunkt i fängelsestraffets längd. Som huvudregel bör detta därför gälla även i fortsättningen.

Det är dock tveksamt om det alltid är rätt grupp intagna som träffas med en avgränsning som styrs av fängelsestraffets längd. Det finns sannolikt många intagna med långa strafftider som inte innebär några svårigheter i beslutshänseende och för vilka det föreligger låg risk för misskötsamhet. För denna grupp intagna bör det finnas större möjligheter att efterhand delegera beslutsbefogenheterna till en lägre beslutsnivå. Det kan också behövas en rådgivningsinstans eller möjlighet att låta särskilt svårbedömda ärenden eller ärenden av principiellt stor vikt fattas på högre nivå. Och det kan även finnas anledning att fatta beslut på högre nivå för dömda med kortare tider som utgör en hög risk i ordnings- och säkerhetskänseende.

Bestämmelser med den innebörd som nu skisserats bör ges i förordning eller föreskrift. Någon särskild lagbestämmelse om särskilda villkor för långtidsdömda föreslås inte (jmf. avsnitt 9.4 och 11.2.3).

Enligt kommitténs mening finns det vidare inte anledning att ha olika beslutsinstanser för vissa typer av beslut om tillstånd till vistelse utanför anstalt.

Beslut om placering enligt nuvarande 34 § KvaL fattas idag av övervakningsnämnd eller Kriminalvårdsnämnden. Bakgrunden till denna ordning torde vara att man ville ha insyn och inflytande från socialt intresserade lekmän och det lokala samhället. På så vis skulle samarbetet mellan anstalt och det övriga samhället främjas. Kriminalvårdsnämndens medverkan var främst motiverad av att man ville ha en enhetlig tillämpning.

Idag har nämnderna inte någon egentlig roll att spela när det gäller att förstärka samarbetet mellan kriminalvården och utomstående lokala aktörer. Detta samarbete kan istället främjas på andra sätt, t.ex. vid verkställighetsplaneringen. Även om det generellt är önskvärt att allmänheten har insyn i kriminalvårdens verksamhet finns det enligt kommitténs uppfattning inte något större behov av insyn just när det gäller beslut om tillstånd till vistelse enligt 34 § KvaL. Kravet på en konsekvent och enhetlig beslutsordning medför istället att även denna typ av beslut bör fattas inom kriminalvården. I avsnitt 30.6.1 tar kommittén upp möjligheten till insyn i kriminalvården.

Kommitténs lagförslag skall enligt direktiven i möjligaste mån vara organisationsoberoende och innehålla en övergripande reglering av verkställigheten av kriminalvårdspåföljder. Vidare kommer kriminalvården sannolikt att bli en myndighet från och

med den 1 januari 2006. Enligt kommitténs mening finns det med hänsyn till detta inte anledning att i den nya lagstiftningen göra någon detaljreglering av på vilken nivå olika beslut skall fattas. Detta bör istället ske i förordning och genom kriminalvårdens föreskrifter.

Enligt nuvarande regelverk kan KVS beträffande vissa intagna hänskjuta beslutsfattandet till regeringen. Det gäller bl.a. om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet. Någon anledning att ändra denna möjlighet finns inte.

27.1.7 Återkallelse av beslut om vistelse utanför anstalt

Det kan förekomma att det efter beslut om vistelse utanför anstalt visar sig att förutsättningar för vistelseformen inte längre är uppfyllda. Exempelvis kan det behandlingshem som den dömda är placerad vid med stöd av 34 § KvaL ha förändrat sin verksamhet. Eller så kan det ha visat sig att den dömda ännu inte var tillräckligt mogen för att kunna hantera den frihet som vistelsen utanför anstalt medförde. Han kan t.ex. ha vistats i olämpliga miljöer och blivit misstänkt för ny brottslighet eller inte följt andra villkor för utevistelsen. Det kan också vara så att den dömda själv inte längre anser sig klara av de krav som ställts på honom och därför inte längre vill vistas utanför anstalt. I sådana fall som nu nämnts skall tillståndet till vistelse utanför anstalt i princip återkallas och den dömda omedelbart återföras till anstalt.

Några lagregler om återkallelse av tillstånd till permission, fritidsaktiviteter utanför anstalt, frigång och § 34-vistelse finns för närvarande inte. Enligt förarbetena till 1974 års KvaL behövs inte lagstöd för att återkalla medgivanden och tillstånd när omständigheterna föranleder det. Anledningen till detta är att åtgärderna utgör ett led i en pågående anstaltsvistelse. Enligt KvaL ankommer det på övervakningsnämnd eller Kriminalvårdsnämnden att avgöra frågor om § 34-vistelse samt på KVS att avgöra frågor om annan vistelse utanför anstalt. Som regel sker upphävande av § 34-vistelse efter initiativ från och utredning av den lokala kriminalvårdsmyndigheten.

Däremot finns detaljerade bestämmelser om upphävande av beslut om IÖV-utsluss. Enligt bestämmelserna får övervakningsnämnd, självmant eller efter anmälan från lokal kriminalvårdsmyndighet, upphäva beslut om IÖV-utsluss. Den lokala kriminal-

vårdsmyndigheten får interimistiskt bestämma att beslutet inte skall gälla till dess övervakningsnämnden inom viss bestämd tid fattat beslut.

Sålunda fattas beslut om upphävande av fritidsaktiviteter utanför anstalt, permission och frigång av kriminalvården medan upphävande av § 34-vistelse och IÖV-utsluss beslutas av övervakningsnämnd eller Kriminalvårdsnämnden. I praktiken har dock kriminalvården ett stort inflytande eftersom utredningen sköts av den lokala myndigheten och ärendet kommer på nämndernas bord först om kriminalvården anser att så bör ske. När det gäller IÖV-utsluss har också kriminalvården möjlighet att fatta interimistiska beslut. Nämndernas prövning får därmed i viss mån karaktären av en överprövning.

Enligt kommitténs mening finns det inte skäl att ha någon annan beslutsordning för upphävande än den som gäller för tillstånd till vistelse utanför anstalt. Kriminalvården har bäst kunskap om den dömda och dennes behov av stöd och kontroll under verkställigheten. Det är också kriminalvården som bäst kan säkerställa att den dömda snabbt får det stöd och kontroll som behövs. Kravet på en konsekvent och enhetlig beslutsordning gör också att det inte finns någon anledning att dela upp beslutsbefogenheterna. Kriminalvården bör således fatta beslut om upphävande av vistelse utanför anstalt.

En helt annan sak är att beslutens ingripande karaktär för den enskilde samt behovet av insyn och likformig praxis kan göra att det behövs tillsyn över tillämpningen samt om- och överprövningsmöjligheter. Frågan om tillsyn samt om- och överprövning behandlas inte här utan i avsnitt 30.6.

För att det klart och tydligt skall framgå att kriminalvården har ett ansvar för att upphäva beslut när så skall ske bör en generell bestämmelse om detta ges i lag. Kriminalvårdens beslut skall gälla omedelbart. För det fall ytterligare utredning behöver inhämtas innan beslut fattas bör ett interimistiskt upphävandebeslut kunna fattas.

Vid behov bör polis kunna bistå med handräckning för att återföra den dömda till anstalt. Som framgår av prop. 1983/84:148 bör det dock inte vara någon formell förutsättning att en sådan begäran framställts för att polisen skall överföra den dömda till anstalten. Har polisen omhändertagit någon som har tillstånd att vistas utanför anstalt bör kontakt tas med kriminalvården. Om det

beslutas att vistelsen skall avbrytas bör polisen transportera den dömde till anstalten.

27.1.8 Strafftidsberäkning vid vistelse utanför anstalt

Enligt 39 § KvaL får den dömde tillgodoräkna sig tid utanför anstalt som verkställd tid om inte särskilda skäl talar mot det. Bestämmelsen omfattar även sjukhusvistelse. Av 23 § strafftidslagen följer att det antal dagar som inte får tillgodoräknas skall läggas till slutdagen. Enligt sistnämnda bestämmelse skall också vid avbrott i verkställigheten det antal dagar avbrottet varat läggas till slutdagen.

Även om den dömde vid permission, frigång, IÖV-utsluss och § 34-vistelse vistas utanför anstalt får sådana åtgärder anses utgöra ett led i en pågående anstaltsvistelse. Visserligen kan inte vistelsen utanför anstalt anses lika ingripande som vistelse i anstalt. Vistelsen utanför anstalt är dock inte sällan förknippad med besök hos myndigheter, sysselsättningsåtgärder och särskild programverksamhet. Kontrollnivån är hög och den dömde är fortfarande knuten till en anstalt genom att vara inskriven där. Den dömde kan också utan egen förskyllan återföras till anstalt, t.ex. om den elektroniska övervakningen vid IÖV-utsluss inte längre är möjlig att upprätthålla eller sysselsättningen vid frigång inte längre kan tillhandahållas.

Med hänsyn till det nyss sagda framstår den nu gällande huvudregeln om att hela tiden utanför anstalt skall tillgodoräknas den dömde som verkställd strafftid som naturlig.

I förarbetena till 1974 års KvaL sägs att det är en rimlig ordning att den som faktiskt missbrukat den medgivna friheten eller del därav genom att avvika eller utnyttja den för annat ändamål än den avsedda, t.ex. brottslig verksamhet, skall få vidkännas att sådan tid inte inräknas i verkställighetstiden. När det gäller sjukhusvistelse anges som särskilda skäl att den dömde avvikit från sjukhus eller att han simulerat sjukdom.

Kommittén delar denna bedömning. Tillståndet till vistelse utanför anstalt utgör en förmån som den dömde måste anstränga sig för att behålla. Den dömde bör inte utan konsekvenser kunna ta sig rätten att förfoga över friheten på annat sätt än som förutsatts i beslutet om vistelse utanför anstalt. Självklart bör tid som den dömde inte ens finns på den plats där han eller hon förutsätts vara

inte räknas som verkställd tid. Så är fallet om den dömde avviker under en permission eller från ett behandlingshem där han skall vistas. Detsamma bör gälla om den dömde t.ex. utan giltigt skäl inte vistas i den bostad där han eller hon är ålagd att vara eller är frånvarande från sin arbetsplats. Bryter den dömde på annat sätt mot villkoren för vistelsen utanför anstalt, t.ex. genom att utöva brottslig verksamhet bör han eller hon inte heller få tillgodoräkna sig vistelsen utanför anstalt som verkställd tid. Som exemplen antyder bör inte misskötsamhet av mindre allvarlig karaktär och omfattning leda till att tiden utanför anstalt inte räknas som verkställd strafftid.

Det sagda innebär att tiden för vistelse utanför anstalt skall räknas som verkställd tid om det inte finns särskilda skäl som talar mot detta. Om lagbestämmelsen ges en sådan innebörd framgår enligt kommitténs mening på ett mer tydligt sätt vilka krav som ställs på den dömde. Det innebär också ett större ansvar för kriminalvården att följa upp vistelsen utanför anstalt.

Det kan förutsättas att de allra flesta dömda kommer att följa villkoren för vistelse utanför anstalt. Även om vistelse utanför anstalt skall följas upp kan det inte krävas att ett formellt beslut om hur många dagar som skall anses ha verkställts fattas vid varje tillfälle. Utgångspunkten bör istället vara att tiden skall avräknas såvida inte något annat beslutats.

Den omständigheten att den dömde brutit mot väsentliga villkor för utevistelsen behöver inte medföra att utevistelsen inte till någon del skall räknas som verkställd tid. Hänsyn bör i skälig omfattning tas till vad den dömde kan anses ha undergått till följd av vistelsen utanför anstalt. Har t.ex. den dömde gjort stora ansträngningar för att förändra sin levnadssituation under utevistelsen kan detta i viss utsträckning beaktas. Det får emellertid aldrig accepteras att den dömde själv väljer en annan form för vistelsen utanför anstalt än vad som följer av beslutet om att han eller hon får vistas utanför anstalten.

Det kan inte anses nödvändigt att i lag bestämma någon fast tidsgräns för när utredning om att viss tid inte skall räknas som verkställd bör vidtas och beslut fattas. Det måste anses som självklart att frågan tas upp när omständigheterna föranleder det. Fattas beslut om att upphäva tillstånd till vistelse utanför anstalt bör givetvis frågan tas upp i samband med detta. Som en yttersta gräns måste i praktiken gälla tidpunkten för villkorlig frigivning från anstalt.

Utredningen bör ombesörjas av kriminalvården. Vid utredningen bör den dömda alltid ges möjlighet att yttra sig.

Beslut om att tiden inte skall räknas in i verkställighetstiden fattas enligt nuvarande bestämmelser av övervakningsnämnd och Kriminalvårdsnämnden i fråga om § 34-vistelser och IÖV-utsluss. I övriga fall är KVS enligt KvaL beslutsinstans. KVS har dock utnyttjat sin möjlighet att delegera beslutsrätten till lokala kriminalvårdsmyndigheter.

I tidigare avsnitt har kommittén föreslagit att kriminalvården skall fatta beslut om tillstånd till vistelse utanför anstalt och upphävande av sådana beslut. Av där anförda skäl bör kriminalvården fatta beslut även om att tiden utanför anstalt helt eller delvis inte skall avräknas som verkställd strafftid. Med hänsyn till beslutens ingripande karaktär bör den dömda ha rätt att påkalla prövning av en från kriminalvården fristående instans.

För det fall beslut fattas om att tiden inte skall avräknas måste erforderliga ändringar göras i strafftidsbeslutet, t.ex. vad avser tidigaste dag för villkorlig frigivning, samt i verkställighetsplanen.

Frågan om förverkande av villkorligt medgiven frihet återkommer kommittén till i avsnitt 29.2.14.

27.2 Permission

Kommitténs förslag och bedömning: Fritidsaktiviteter utanför anstalt, normalpermission och särskild permission slås samman till en gemensam form för tillfällig vistelse utanför anstalt, benämnd permission.

En förutsättning för permission skall vara att den intagne fullgjort sina skyldigheter enligt verkställighetsplanen. Vidare får det inte finnas påtaglig risk för att den intagne begår brott, undandrar sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköter sig. Härutöver krävs att den dömde verkställt minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader. Finns det särskilda skäl får permission beviljas även dessförinnan.

Permissionen skall vara förenad med de villkor som skall gälla för vistelsen utanför anstalt. Ställning skall tas till vilken kontroll som bör förekomma under själva utevistelsen. Något förslag om elektronisk kontroll under permission lämnas inte.

Permission utanför landets gränser får endast beviljas om synnerliga skäl föreligger.

Intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet bör kunna få åtnjuta permission i högre utsträckning än de som vistas på en lägre nivå. Intagen som befinner sig på grundnivån kan inte komma ifråga för permission.

27.2.1 Skäl för permission

Det har tidigare framhållits att myndigheter, organisationer och enskilda personer utanför anstalt bör ha möjlighet att verka i anstalt. Närstående och vänner kan besöka den intagne i anstalten. Vidare bör myndigheter och organisationer där kunna bistå med stöd och service i större utsträckning än vad som idag är fallet. Särskilda aktiviteter bör också kunna tillhandahållas av utomstående arrangörer inne i anstalterna.

Detta är dock långt ifrån tillräckligt. Såsom länge varit fallet bör det också finnas en generell möjlighet att tillfälligt få vistas utanför anstalten under korta perioder för att upprätthålla kontakten med familj och vänner. Det bör också finnas möjlighet för den dömde att få vistas utanför anstalt för att bygga upp, vidmakthålla och förstärka ett positivt socialt nätverk. Det kan röra sig om att besöka frivården, socialtjänsten, arbetsförmedlingen, hälso- och

sjukvården, frivilligorganisationer eller föreningar. Under den tillfälliga vistelsen utanför anstalt bör den dömda kunna ombesörja praktiska angelägenheter samt ta del av det utbud av tjänster och varor som finns i samhället, t.ex. allmänna transportmedel, inköp av livsmedel, bank- och postärenden, bibliotek, idrott eller särskilda kulturevenemang på orten. Den dömda kan också behöva vistas utanför anstalt för att bevaka sin rätt genom närvaro vid rättegång i tvistemål eller annat ärende i domstol eller myndighet. Deltagande i vissa av de aktiviteter som nu angetts bör kunna ske av en ensam intagen eller gemensamt med andra intagna.

Vistelse utanför anstalt för de ändamål som angetts ovan kan idag tillåtas med stöd av bestämmelserna i 32 § KvaL om normalpermission och särskild permission samt i 14 § om fritidsaktiviteter utanför anstalt. De ändamål för vilka dessa former för vistelse utanför anstalt får ske är ungefär desamma. Fritidsaktiviteter utanför anstalt skiljer sig dessutom inte särskilt mycket från särskild permission. Redan idag gäller enligt KVS föreskrifter att hänsyn skall tas till om den intagne har möjlighet att ägna sig åt fritidsintressen vid normalpermission vid övervägande av om fritidsverksamhet utanför anstalt skall tillåtas. Vidare skall vid särskild permission hänsyn tas till om angelägenheten kan ombesörjas på normalpermission eller på annat sätt. Fritidsverksamhet utanför anstalt får vidare inte beviljas i sådan omfattning att verkställigheten av fängelsestraffet urholkas.

Enligt kommitténs mening skulle en enklare och tydligare ordning kunna åstadkommas om de olika instituten slogs samman till en utslussningsform. Permission är en vedertagen och länge använd benämning för sådana slag av utevistelser som det här är fråga om och den används också i andra nordiska länder. Utslussningsformen bör därför benämnas permission.

Det bör betonas att avsikten med sammanslagningen inte är att det som nu kallas permission och fritidsaktiviteter utanför anstalt skall beviljas i mindre omfattning än vad som nu är fallet eller att utevistelse inte skall äga rum för vissa aktiviteter som idag tillåts. Snarare borde sådan vistelse utanför anstalt som det nu är fråga om komma att medges i något högre utsträckning, eftersom intagna med dokumenterad skötsamhet skall kunna få vistas utanför anstalt för vissa ändamål i ökad omfattning.

Vistelse utanför anstalt av särskilt ömmande skäl m.m. (t.ex. för att motverka skadeverkningarna av ett långvarigt frihetsberövande,

besök hos närstående som är svårt sjuk eller närvaro vid begravning), medicinska skäl eller för transport behandlas i kapitel 28.

27.2.2 Permissionens omfattning

Som idag bör permission kunna förekomma vid regelbundet återkommande perioder och för särskilt ändamål.

I kriminalvårdens föreskrifter finns idag detaljerade regler för i vilken omfattning som permission kan beviljas under en viss tidsperiod. Kriminalvården bör även i fortsättningen lämna de närmare föreskrifterna om detta. Kommittén vill dock i detta sammanhang framhålla följande.

Omfattningen av permissioner måste vara individuellt anpassad efter bl.a. den dömdes strafftid och annan vistelse utanför anstalt. Andra personer, t.ex. barn under 18 år, kan ha ett särskilt starkt behov av att träffa den intagne. Deras intressen bör kunna beaktas vid bedömningen av i vilken omfattning permission skall beviljas.

Möjligheten att få permission är viktig för de intagna och kan utgöra ett väl fungerande incitament till skötsamhet och förändring. För att uppmuntra detta och med hänsyn till att utslussningen syftar till att ge den dömda mer frihet allteftersom framsteg sker bör permission kunna tillåtas i allt högre utsträckning efter hand som den intagne uppfyller sina åtaganden enligt verkställighetsplanen. En naturlig koppling till det förmånssystem som kommittén föreslagit blir därför att permission bör tillåtas i större omfattning om den dömda avancerat till en högre förmånsnivå.

För att permission skall kunna bli aktuellt måste den intagne kunna förväntas sköta permissionsvillkoren. Med hänsyn till detta och för att uppmuntra skötsamhet bör intagna på grundnivån i förmånssystemet inte kunna komma ifråga för permission.

Idag får de som vistas på en öppen anstaltsavdelning möjlighet till permission i större omfattning än de som vistas på slutna avdelning. Denna möjlighet utgör ett incitament för intagna på slutna avdelningar att vilja förflyttas till öppen anstalt. De som vistas på avdelningar med lägre säkerhetsklass kommer som regel att befinna sig på en högre förmånsnivå och därmed få permission och annan vistelse utanför anstalt i högre omfattning än andra. Vistelse på en sådan avdelning bör därför inte utgöra ett särskilt kriterium som medför permission i ökad omfattning. Någon annan

särreglering än den som kan ges inom ramen för förmånssystemet behövs alltså inte vad gäller permissionens omfattning.

Det måste finnas en yttersta gräns för i vilken omfattning som permission skall kunna medges. Enligt kommitténs mening bör en sådan yttersta gräns kunna sättas till 100 timmar per månad (fyra och en halv dag; idag gäller för normalpermission i princip 96 timmar). Tiden för permission vid normalpermission och permission för särskilda tillfällen bör således beräknas månadsvis efter att ha lagts samman.

Permission för särskilt ändamål bör få omfatta den tid som är nödvändig för att tillgodose syftet med permissionen. I övrigt bör permission omfatta viss bestämd tid och aldrig mer än 72 timmar (samma som idag). Till den nu angivna tiden bör få läggas nödvändig restid till och från permissionsadressen.

När det gäller permission för livstidsdömda och andra med mycket långa strafftider kan det finnas skäl att tillåta längre tider utanför anstalt än som är fallet enligt gällande praxis. Kommittén har dock inte haft möjlighet att inom ramen för utredningen dra någon bestämd slutsats om hur lång tid som bör tillåtas för denna kategori intagna.

27.2.3 Förutsättningar för permission

För att stimulera till skötsamhet och förändringsvilja bör som en första förutsättning för permission krävas att den dömda uppfyllt sina åtaganden enligt verkställighetsplanen. Den intagne måste därför befinna sig på en förhöjd nivå i verkställigheten innan permission kan bli aktuell (jfr dock den möjlighet att av särskilda skäl få vistas kortvarigt utanför anstalt som behandlas i avsnitt 28).

För att det skall vara möjligt att hinna lära känna den intagne och bedöma olika risker samt permissionsvillkor och kontrollåtgärder bör vidare en viss minimitid av straffet ha verkställts i anstalt innan permission kan komma ifråga. Detta är också viktigt för att förtroendet för utslussningsformen inte skall äventyras. Minimitiden bör bestämmas individuellt för var och en av de intagna, bl.a. med hänsyn till annan planerad vistelse utanför anstalt och hur länge den dömda vistats i anstalt. Detta bör som regel göras i samband med upprättande av verkställighetsplanen.

Även om minimitiden skall bestämmas individuellt för varje intagen, måste det finnas en reglerad gräns som klargör vilken

minsta tid som måste ha avtjänats innan permission kan komma ifråga. Denna gräns kan tjäna som utgångspunkt för vilken individuell minimitid som skall bestämmas. Som regel bör den individuellt bestämda minimitiden i verkställighetsplanen vara densamma som den reglerade tidsgränsen. Har verkställigheten förflutit planenligt och övriga förutsättningar är uppfyllda kan permission således börja beviljas omkring denna tidpunkt. I några fall kan den dömde behöva få vänta på sin första permission. Så kan vara fallet om den dömde misskött sig under verkställighetens början eller bedöms vara i behov av längre tids vård i anstalt innan han eller hon kan klara av de fria förhållanden som permission innebär.

Av det sagda följer att någon generell rätt till permission när den reglerade tidsgränsen förflutit inte kan finnas. Det kan här erinras om att varje permissionstillfälle skall föregås av särskilt beslut. Har det framkommit uppgifter som innebär påtaglig risk för misskötsamhet skall permission således inte beviljas även om den individuella minimitiden enligt verkställighetsplanen är inne. Som påtalats i avsnitt 7.2.7 måste det dock finnas godtagbara skäl för att göra avsteg från planen.

För de som avtjänar straff som uppgår till minst två år eller i slutet anstalt måste idag en fjärdedel av strafftiden ha avtjänats innan normalpermission kan komma ifråga, dock minst två månader. I öppen anstalt är minimitiden en månad om strafftiden är högst sex månader, två månader om strafftiden är över sex månader och högst ett år och tre månader om strafftiden är över ett år men lägre än två år. För de som avtjänar minst arton år eller livstid är kvalifikationstiden fyra år och sex månader. Någon kvalifikationstid för särskild permission och fritidsaktiviteter utanför anstalt finns inte reglerad.

Enligt kommitténs mening framstår en minimitid om en fjärdedel av strafftiden som väl avvägd liksom den nu gällande minimitiden för de som avtjänar minst arton år eller livstid. Det skulle kunna övervägas om det inte borde passera en längre tid än två månader för de som har kortare fängelsestraff. En minskad möjlighet till permission för kortidsdömda skulle sannolikt leda till minskad införsel av narkotika och andra otillåtna föremål samt frigöra resurser som idag krävs för att utföra kontroller i samband med permissioner och besök. Med en begränsning av möjligheten till permission minskar behovet av drogkontroller vilket gör att de intagna i minskad omfattning behöver utsättas för den

integritetskränkning som kontrollerna medför. Dessutom skulle många intagna inte behöva löpa risken att på medintagnas begäran tvingas ta in narkotika. En minskad möjlighet till permission för korttidsdömda skulle visserligen drabba de som idag sköter sig och ej utsätts för påtryckningar. Den olägenhet som detta medför framstår dock inte som alltför stor vid en kortare tids verkställighet på anstalt. Å andra sidan är det angeläget att den intagne kan upprätthålla de positiva kontakter som han har i samhället. Det bör därför inte dröja allt för länge innan den intagne kan få permission. Enligt kommitténs mening får två månader anses vara en rimlig tid som skall ha avtjänats i anstalt innan permission kan komma ifråga. Någon skillnad för det fall att den dömda skall avtjäna sitt straff på anstalt av lägre säkerhetsklass bör inte finnas. Som regel bör de flesta korttidsdömda som kan placeras på nuvarande öppna anstalter kunna verkställa straffet genom korttidsboja. Om så inte bedöms vara fallet kan det initialt vara nödvändigt med en mer sluten placering.

Den nu angivna minimitiden bör gälla vid alla former av permission som sker i utslussningssyfte. Om det finns särskilda skäl bör det dock finnas möjlighet att innan minimitiden förflutit få permission under kort tid vid ett speciellt tillfälle. Det kan t.ex. röra sig om ett nödvändigt besök hos socialtjänsten eller arbetsförmedlingen. Eller så kan den som påbörjat en behandling mot sitt missbruk behöva lämna anstalten vid något eller några tillfällen för att kunna fullfölja en behandling som påbörjats före verkställigheten. Vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger kan hänsyn tas till att den dömda vistas på en mindre sluten avdelning och avancerat till en förhöjd nivå i verkställigheten.

Permission bör självklart inte beviljas om det finns påtaglig risk för att vistelsen utanför anstalt skulle leda till fortsatt brottslig verksamhet eller annan allvarlig misskötsamhet. En individuell bedömning måste göras i varje enskilt fall. Den som skall utvisas eller avvisas bör inte vara helt utesluten från möjligheten att få permission. Det kan förutsättas att det i dessa fall ofta kommer att föreligga påtaglig fara för att den dömda undandrar sig fortsatt verkställighet. Finns det på grund av särskilda omständigheter i det enskilda fallet inte någon sådan risk bör dock permission beviljas. Det kan t.ex. röra sig om en person som har sin egentliga förankring i Sverige och därför har ett mycket litet intresse av att fly landet.

Något krav på att utevistelsen i varje enskilt fall skall underlätta återanpassningen i samhället behöver enligt kommitténs mening inte ställas upp. Detta innebär att även dömda som kan anses ha en förhållandevis socialt etablerad situation bör tillåtas att vistas utanför anstalt för permission.

27.2.4 Villkor och kontroll

Permissionen bör vara förenad med de villkor som är nödvändiga för att i varje enskilt fall tillgodose permissionens syfte och upprätthålla erforderlig kontroll.

Kriminalvården bör regelmässigt ställa upp villkor om var den dömda skall befinna sig under permissionen. Detta gäller såväl resväg som vistelseort. Vid utformning av sådana villkor kan hänsyn tas till brottsoffrets intressen, t.ex. genom föreskrivande av förbud att besöka eller ta kontakt med brottsoffret.

Villkor kan t.ex. också ställas om anmälningsskyldighet hos kriminalvården eller polisen eller skyldighet att hålla kontakt per telefon med viss tjänsteman vid anstalten under permissionen. Särskilda kontaktpersoner bör också kunna anlitas för stöd och kontroll.

Ett förbud mot att inta alkoholhaltiga drycker bör ställas upp när det finns anledning. Det finns däremot inte anledning att särskilt förbjuda redan straffbelagt handlande, t.ex. bruk av narkotika.

Kriminalvården måste i samband med permissionsbeslutet särskilt överväga vilken kontroll som skall förekomma under permissionen. Kontrollnivån bör anpassas individuellt och kan bli lägre allt eftersom som verkställigheten fortskrider enligt plan.

Det får ankomma på kriminalvården att bedöma vilken kontroll som skall komma ifråga. Om det finns behov av särskilt ingående kontroll kan den dömda vara ställd under bevakning hela permissionstiden. I andra fall kan det räcka med telefonsamtal under permissionen med permittenten eller en kontaktperson. Efter permissionen kan intyg och färdbiljetter förevisas liksom en genomgång hållas med den intagne.

Intagna som har eller har haft ett dokumenterat missbruk bör vara underkastade drogkontroller omedelbart före och efter permissionen. Efter hand som den intagne visat förmåga att ta ansvar för sin situation och följa verkställighetsplanen bör denna kontroll kunna minska.

Kriminalvården underrättar idag polisen om vissa permissioner. Detta samarbete bör fortsätta och det bör övervägas i särskild ordning om polisen inte alltid bör underrättas om permission eller få tillgång till uppgifter som utvisar när permission skall äga rum.

Det finns enligt kommitténs mening inte skäl att införa intensivövervakning med elektronisk kontroll (fotboja) vid permissioner. Detta skulle kräva mycket stora resurser och är sannolikt inte praktiskt genomförbart. Skulle det finnas behov av sådan kontroll bör det istället övervägas om permission överhuvudtaget bör beviljas eller om andra särskilda kontrollåtgärder bör vidtas. Kommittén anser sig inte heller ha möjlighet att inom tidsramen för utredningen överväga om positionsbestämning med GPS-system bör tillåtas för att klargöra var permittenten befinner sig.

Kriminalvården har inte någon rätt att utöva sina kontrollbefogenheter i andra länder. Möjligheten att få hjälp från utländska myndigheter att utöva kontroll över permittenter torde vara mycket begränsad. Det kan också skada Sveriges förhållande till andra länder om intagna tillåts att under verkställighetstiden lämna landet, i synnerhet om den dömde under permissionen skulle begå nya brott i det andra landet. Den dömde bör därför inte få lämna Sverige under permissionen annat än när synnerliga skäl föreligger. Sådana skäl kan inte anses föreligga annat än i sällsynta undantagssituationer. Det kan t.ex. röra sig om dömda som vistas nära Sveriges gränser och mot slutet av verkställighetstiden i anstalt behöver bege sig dit för att ombesörja viktiga angelägenheter.

Om kriminalvården överväger att tillåta permission utomlands måste berörda myndigheter i det andra landet alltid underrättas. Motsätter sig den utländska myndigheten att den intagne får resa till det ifrågavarande landet bör permissionen inte beviljas.

Den nu angivna begränsningen av vistelseort under permission gäller såväl svenska som utländska medborgare. Inom ramen för EG-samarbetet råder visserligen fri rörlighet för personer. Varje enskilt medlemsland har dock fortfarande ansvaret för upprätthållande av lag och ordning samt för att skydda den inre säkerheten. Något hinder mot att inom ramen för detta ansvar begränsa möjligheten för intagna att under verkställigheten röra sig fritt finns inte.

För att förstärka kontrollrutinerna och i efterhand kunna genomföra nödvändig uppföljning och utvärdering av verksamheten bör Kriminalvården alltid dokumentera vilken kontroll som

man bedömt att behövdes under permissionen och vilken kontroll som de facto förekommit.

27.2.5 Återkallelse m.m.

Det kan förekomma att det efter permissionsbeslutet visar sig att förutsättningarna för permission inte längre är uppfyllda. Exempelvis kan det framkomma konkreta uppgifter som visar att det finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet eller missbruk. I sådana fall skall kriminalvården återkalla permissionsbeslutet. Det kan också framkomma uppgifter som gör att andra villkor bör meddelas, t.ex. förbud att vistas på viss plats.

Kriminalvården har en skyldighet att ställa upp erforderliga villkor samt vidta erforderliga stöd- och kontrollåtgärder. Om det efter nödvändig kontroll och uppföljning visar sig att den dömde skött permissionsvillkoren talar detta för att han eller hon kan beviljas fler permissioner. Missköter däremot den intagne permissionen, t.ex. genom att avvika från uppgjord resplan eller vistas på annan än förelagd plats, kan det behöva gå längre tid innan permission beviljas igen. Den intagne kan också efter en helhetsbedömning komma att flyttas ner till grundnivån i förmånsystemet. För att den intagnes skötsamhet skall kunna premieras måste kriminalvården noga följa upp utfallet av permissionen.

27.3 Frigång

Kommitténs förslag och bedömning: Det skall även i fortsättningen vara möjligt att få frigång under dagtid för att utföra arbete, delta i undervisning eller utbildning, få behandling eller delta i någon annan godkänd verksamhet.

Frigång skall inte få beviljas om det finns risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig under frigången. Härutöver skall krävas att den intagne befinner sig på förhöjd nivå i förmånssystemet samt att hälften av strafftiden har avtjänats, dock minst sex månader.

Frigång skall äga rum under sådan del av verkställigheten att den kan övergå direkt till villkorlig frigivning.

I beslut om frigång skall anges vilka villkor som skall gälla för vistelsen utanför anstalt. Ställning skall tas till vilken kontroll som skall förekomma under själva utevistelsen.

Tillämpningsområdet för frigång bör utökas betydligt. Om den intagne befinner sig på den högsta nivån i förmånssystemet kan han eller hon få möjlighet att vistas utanför anstalten hela dygnet och under längre sammanhängande perioder (utökad frigång). Detta förutsätter att sysselsättnings- och boendeförhållandena är ordnade. Utökad frigång skall kunna inledas med krav på att den dömda på bestämda tider skall vistas i sin bostad. Detta villkor skall kunna kontrolleras med elektronisk övervakning.

27.3.1 Allmänt om frigång

Frigångsinstitutet har under lång tid tillämpats inom svensk kriminalvård och förekommer under liknande former i de flesta europeiska länder. På det hela taget fungerar institutet väl och antalet fall av misskötsamhet är lågt. Frigång bör därför finnas kvar som ett viktigt utslussningsalternativ. Kommittén vill emellertid understryka att vistelsen utanför anstalt sker ”på prov” och fortlöpande måste utvärderas. Om den dömda är skötsam och följer de regler som gäller för frigången bör denna kunna fortsätta och så småningom övergå till villkorlig frigivning. Om den dömda inte klarar av att vistas utanför anstalt skall han eller hon däremot

omedelbart återföras till anstalt för att därifrån fortsätta utslussningsarbetet.

Frigångens omfattning skall vara individuellt utformad och ställas i proportion till strafftidens längd, annan vistelse utanför anstalt samt den dömdes behov. Detta bör avgöras inom ramen för verkställighetsplaneringen.

Även om frigången skall planeras individuellt efter av kriminalvården fastställda riktlinjer bör vissa gränser anges i lag. Det bör således anges i lag att en viss tid av straffet skall ha verkställts innan den dömden kan få tillstånd till frigång. För att få ett konsekvent och sammanhållande system bör minimitiden sättas till hälften av strafftiden. Dessutom bör gälla att frigång inte får beviljas förrän sex månader har avtjänats.

Något krav på hur omfattande sysselsättningstiden skall vara bör inte ställas upp i lag. Det ligger dock i saken natur att alltför glest förekommande verksamhet inte bör förekomma. Är det endast fråga om ett fåtal tillfällen bör istället övervägas om t.ex. permission kan komma ifråga. Normalt bör verksamheten pågå vid ett flertal tillfällen under en längre tidsperiod och vara strukturerad efter vad som vanligtvis gäller i samhället. Vid yrkesarbete bör t.ex. frigången ske varje vardag under sedvanliga arbetstider. Det kan emellertid ibland vara lämpligt med en inslussningsperiod i arbetslivet där arbetstiden är mer begränsad.

Frigång bör normalt kunna pågå under 3–4 månader. Vid mycket långa strafftider där annan vistelse utanför anstalt förekommer i mer begränsad utsträckning bör undantagsvis kunna accepteras ända upp till ett års frigång. För att frigången skall fylla sitt syfte bör den ha en viss varaktighet, vid sedvanligt yrkesarbete i vart fall någon månad. Det kan dock undantagsvis tänkas kortare tidsperioder, t.ex. vid studiecirkel eller behandling i öppen vård.

Frigången måste planeras in i rätt skede av verkställigheten. Som redan angetts skall en viss tid av verkställigheten ha förflutit innan det blir dags för frigång. Flera framgångsrika permissionstillfällen bör också ha ägt rum. Som regel bör frigången sedan planeras så att den dömden kan gå direkt över från att ha frigång till att beviljas villkorlig frigivning. Undantagsvis kan det dock tänkas fall där det framstår som rimligt att frigång beviljas i ett tidigare skede av verkställigheten.

För att frigång skall kunna beviljas bör krävas att den dömden visat att han eller hon vill leva ett icke-kriminellt och även i övrigt samhällsanpassat liv. En sådan vilja måste ha kommit till uttryck

genom att verkställighetsplanen har följts. Den som befinner sig på grundnivån i verkställigheten skall aldrig kunna komma ifråga för frigång.

Innan en intagen beviljas frigång måste en noggrann riskbedömning göras. Även om det knappast går att helt utesluta att en person gör sig skyldig till brott bör frigång som regel vara utesluten om det i det enskilda fallet anses finnas risk för att den dömde kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig under vistelsen utanför anstalt.

Den som är i behov av missbrukarbehandling bör som regel få sådan antingen inom anstalt eller genom placering på särskilt vårdhem. I undantagsfall bör dock frigång kunna beviljas för t.ex. missbruksbehandling i öppenvård. I sådana fall finns det som regel alltid en viss risk för återfall i missbruk. En sådan risk får accepteras. Det måste dock alltid övervägas om den dömde kan klara av vistelsen utanför anstalt. Är det helt orealistiskt att tro att den dömde skall klara av de krav och villkor som är förknippade med vistelsen utanför anstalt bör frigång inte medges.

27.3.2 Utökad frigång

Som framhållits i tidigare avsnitt bör kriminalvårdens möjligheter att på prov och under mer kontrollerade former slussa ut intagna från anstalt till frihet utökas. Detta kan ske bl.a. genom att tillämpningsområdet för frigång utökas betydligt.

Kommittén föreslår, att det införs möjlighet för den dömde att under frigången tillbringa nätterna i sin bostad. För att sådan utökad frigång skall komma ifråga måste den dömde ha gjort sådana framsteg under verkställigheten att han eller hon avancerat till högsta nivån i förmånssystemet. Under frigången skall stränga krav på skötsamhet råda och kriminalvården skall utöva en ingående kontroll.

Den utökade formen av frigång bör ha föregåtts av ett flertal korta vistelser utanför anstalt genom permissionssystemet och eventuellt frigång på dagtid. Den dömde måste ha visat förmåga att ta ökat ansvar och hantera allt mer frihet.

Frigången kan inledas med sysselsättning på dagtid och vistelse i anstalt på kvällar och helger. Om frigången faller väl ut skall det finnas möjlighet för den dömde att inte behöva komma tillbaka till anstalten varje kväll och natt. Vistelsen i anstalt kan efterhand bli

alltmer sporadisk och efter en tid skall den dömda inte behöva komma tillbaka till anstalten. Undantagsvis kan den dömda redan i början av frigången få tillbringa även nätterna utanför anstalten. När tidpunkten för villkorlig frigivning inträder får övervägas om den dömda bör ställas under övervakning. Så bör ske om den villkorligt frigivna är i behov av fortsatt utslussning med stöd och kontroll.

Det bör också vara möjligt att förena den utökade frigången med krav på att den dömda finns i sin bostad vissa bestämda tider. Kontroll av detta bör kunna ske med elektroniska hjälpmedel. Genom att uppställa sådana krav och utöva sådan kontroll uppnår man att frigången kan ges ett så ingripande moment att den inte upplevs som en urholkning av det utdömda fängelsestraffet. Detta är särskilt viktigt när frigång övervägs för personer, som inte har något uttalat behov av frigång för att klara en återanpassning till samhället. Kontrollen av den dömda underlättas också, vilket är särskilt viktigt i början av frigången. Eftersom de personer som får frigång generellt sett måste anses utgöra ett betydligt mindre riskmoment än de som beviljas frigivningsboja (se avsnitt 27.6) bör det dock vara möjligt att använda den elektroniska kontrollen i mindre omfattning och under kortare tid än vad som gäller för frigivningsboja.

Utökad frigång måste föregås av noggrann planering från kriminalvårdens sida och frigången måste kontrolleras och följas upp. Den dömda måste ha skyldighet att hålla regelbunden kontakt med kriminalvården. Om kontakterna skall ske med frivårds- eller anstaltspersonal bör avgöras av kriminalvården och kan skilja sig åt efter de individuella förhållandena. I början av frigången kan det vara en rimlig ordning att den dömda i första hand har kontakt med anstalten, t.ex. genom besök. Frivårdspersonal bör delta i utslussningen och kan efter en tid överta det huvudsakliga ansvaret för frigången och den fortsatta verkställigheten. Kommittén vill här understryka att det är av mycket stor vikt att samarbetet mellan personal från anstalt och frivård fungerar.

För att utökad frigång skall kunna komma ifråga måste det ställas höga krav på den dömda. Åtgärden syftar till att utgöra ett kraftfullt incitament för den dömda att ta eget ansvar för ett samhällsanpassat liv utan kriminalitet. Vid den riskbedömning som skall göras inför varje utslussningsåtgärd måste hänsyn tas till att det ofta kan vara särskilt riskfyllt att tillåta vistelse utanför anstalt nattetid. Frigång nattetid bör därför som regel inte komma ifråga

för missbrukarvård. För att säkerställa påföljdssystemets trovärdighet måste en viss tid av straffet ha avtjänats för att frigång skall kunna beviljas. Detta är också viktigt för att kunna få en fungerande utslussning och göra en säkrare bedömning i behovs- och riskhänseende. Som tidigare angetts bör frigång därför kunna beviljas först när hälften av strafftiden verkställts, dock minst sex månader.

Frigången i allmänhet och utökad frigång i synnerhet kan inte anses lika ingripande som vistelse i anstalt. Det skulle därför kunna finnas en risk för att förtroendet för påföljdssystemet äventyras. Den risken bör sammantagen med övrig utvidgning av utslussningssystemet tas på stort allvar. Frigången skall dock som idag vara föremål för villkor om ordnade förhållanden och ingående kontroll från kriminalvårdens sida. Den skall endast kunna komma ifråga för dem som visat prov på skötsamhet och förändringsvilja under verkställigheten. Frigången förutsätter också att vederbörande fortsätter att uppfylla skötsamhetskraven. Skulle det visa sig att den dömde inte kan hantera friheten skall han omedelbart återföras till anstalt. Det utökade användningsområdet utgör således ett starkt incitament till skötsamhet och förändringsvilja samtidigt som det innebär en mjukare övergång från anstalt till frihet.

Kommittén har övervägt om inte den nu föreslagna ordningen skulle kunna åstadkommas på annat sätt, t.ex. inom ramen för villkorlig frigivning eller permission eller som en ny utslussningsform.

Enligt kommitténs mening bör dock villkoren och kontrollen för mer omfattande vistelse utanför anstalt redan när halva straffet verkställts vara betydligt mer rigorösa än vad som i regel behövs eller är skäligt eller ens lämpligt vid villkorlig frigivning. Såväl praktiska som pedagogiska skäl talar också för att den dömde under sådan straffverkställighet bör vara inskriven i anstalt. Exempelvis måste kriminalvården ha full möjlighet att snabbt ingripa om villkoren för frigången åsidosätts. Det är också främmande för konceptet villkorlig frigivning att låta den förenas med långtgående krav på hur den frigivne skall tillbringa sin tid.

Den nu föreslagna ordningen har vissa likheter med den långtids- eller frigivningspermission som tidigare förekommit inom svensk kriminalvård. Det finns dock avgörande skillnader mellan den nu föreslagna ordningen och dessa institut beträffande förutsättningar, villkor och kontroll. Den nu föreslagna åtgärden uppvisar större likheter med det nuvarande frigångssystemet och passar bättre in i

detta system. Benämningen frigång uttrycker enligt kommitténs mening också på ett bra sätt vad åtgärden innebär. Det finns därför inte anledning att placera in den nu föreslagna ordningen inom ramen för permissionssystemet eller som en egen utslussningsform.

27.3.3 Villkor och kontroll

Beslut om frigång bör alltid vara förenad med de villkor som är nödvändiga för att i varje enskilt fall tillgodose frigångens syfte och kunna upprätthålla nödvändig kontroll. Villkor om tid och plats för frigången samt resplan bör alltid ställas upp. Vidare bör det alltid utses en kontaktman på anstalten och en på den plats där den dömda skall ha sin sysselsättning. Liksom vid permission bör hänsyn tas till brottsoffers intressen. I den utsträckning som behövs kan villkor om anmälningsskyldighet, skyldighet att hålla telefonkontakt eller förbud att nyttja alkohol ställas upp.

För att frigång nattetid skall få beviljas skall den dömda ha ordnad bostad och sysselsättning. Det måste därför alltid meddelas villkor om vistelseadress och sysselsättning. Den dömda får själv svara för sitt uppehälle genom lön, studiemedel, sysselsättningsstöd eller liknande. Kriminalvården skall således inte svara för boendekostnaden under vistelsen utanför anstalt. Om den dömda inte har ordnad bostad kan kontrollerat boende vara ett alternativ. Kriminalvården bör kunna bistå den dömda genom att lämna råd och slussa honom eller henne vidare till de instanser i samhället som kan vara behjälpliga med bostadsförmedling, bostadsbidrag och sysselsättning. För att systemet skall vara trovärdigt är det av stor vikt att kriminalvården kontrollerar att det verkligen är en riktig och lämplig sysselsättning som utövas. Det får till exempel inte accepteras att en person som har näringsförbud driver verksamhet i strid med förbudet. Om det görs gällande att det är ett vanligt arbete bör kriminalvården kontrollera att skatt och sociala avgifter betalas in.

I samband med frigångsbeslutet skall ställning tas till vilken kontroll som skall förekomma. Om den dömda vistas i anstalt under nattetid måste erforderlig kontroll utövas vid ankomsten till anstalten. Det kan t.ex. röra sig om drogkontroller och kroppsbesiktning.

Om den dömde vistas utanför anstalt nattetid måste kriminalvården utöva en ingående kontroll, genom besök i bostaden och på arbetsplatsen. Den dömde bör också vara skyldig att själv hålla kontakt med kriminalvården. Kontakten bör i början av den utökade frigången ske flera gånger i veckan och kan efterhand tunnas ut. Mer sällan än ett tillfälle varannan vecka bör dock inte förekomma och då endast när den villkorliga frigivningen är mycket nära förestående. Den dömde bör inte utan godkännande tillåtas att tillbringa nätterna på annan plats än i bostaden. Något krav på särskilda aktiviteter under fritiden behöver inte ställas upp. Kriminalvården måste dock hålla sig väl underrättad om vad den dömde företar sig på fritiden och bör vid behov kunna uppställa villkor för detta. Kriminalvårdens godkännande bör alltid inhämtas om den dömde skall lämna boende- eller sysselsättningsorten.

Den som medges frigång under dagtid bör vara placerad vid särskilda avdelningar som är inrättade för att underlätta utslussningen (särskilda utslussningsenheter). En sådan placering motverkar otillåtna kontakter och otillåten införsel av föremål. Om den dömde fullgjort vad som ankommer på honom eller henne skall dock den omständigheten att det råder platsbrist på utslussningsenheterna inte förhindra frigång. Den får då beviljas från annan lämplig anstaltsplats. Någon bestämmelse om placeringen i lag kan inte anses nödvändig, utan detta får anses falla inom ramen för kriminalvårdens kompetensområde.

27.3.4 Återkallelse m.m.

Om det efter att beslutet om frigång meddelats framkommer att det inte längre finns förutsättningar för frigång skall tillståndet återkallas och den dömde omedelbart återföras till anstalt. Så kan t.ex. bli fallet om sysselsättningen inte längre kan tillhandahållas eller om den dömde inte följt villkoren för frigången.

Vid misskötsamhet skall tiden utanför anstalt inte anses som avräkningsbar tid. Som tidigare framgått måste dock skälig hänsyn tas till vad den dömde undergått till följd av vistelsen utanför anstalt. Av betydelse vid denna bedömning är i vilken utsträckning som den dömde vistats nattetid i anstalt, drogkontroller, kontaktfrekvens och kontakternas art, särskilda inskränkningar som vistelseförbud på annan ort osv.

Det kan inte uteslutas att det efter verkställighetstidens slut visar sig att den dömda begått brott under frigången. Det finns då inte möjlighet att förverka någon villkorligt medgiven frihet och det bör inte heller gå att i efterhand förlänga eller räkna om verkställighetstiden. Istället bör den omständigheten att brott begåtts under verkställighet av fängelsestraff beaktas vid straffmätningen.

27.4 Vårdvistelse

Kommitténs förslag och bedömning: En intagen skall kunna få tillstånd att vistas i ett familjehem eller i ett hem för nödvändig vård och boende (vårdvistelse).

En förutsättning för vårdvistelse skall vara att den intagne befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet. Vårdvistelse skall inte få beviljas om det finns risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig under vistelsen utanför anstalt.

Vistelsen skall som regel äga rum i omedelbar anslutning till villkorlig frigivning under så lång tid som behövs för vården.

Beslut om vårdvistelse skall vara förenat med villkor om vad som skall gälla för vistelsen utanför anstalt. Ställning skall tas till vilken kontroll som skall förekomma under vårdvistelsen.

Om den dömda på eget bevåg avbryter vistelse på familjehem- eller annan institution i förtid skall endast en tredjedel av den tid som den dömda vistats utanför anstalt anses som verkställd tid, om det inte finns särskilda skäl.

27.4.1 Möjligheten till vistelse vid särskilda hem för vård och boende skall finnas kvar

Många som tas in i anstalt lider av missbruksproblem och beteendestörningar. Vård och behandling för dessa problem kan och bör i viss utsträckning ges i anstalt. Den vård som kan tillhandahållas där är emellertid inte alltid tillräcklig. Vidare kan övergången från anstalt till frihet medföra särskilda svårigheter för ifrågavarande kategori intagna. Det finns därför enligt 34 § KvaL idag möjlighet att före villkorlig frigivning vistas i särskilt boende.

Den vistelse som äger rum inom ramen för 34 § KvaL sker idag främst på behandlings- och familjehem. Vården som bedrivs på dessa hem kan ofta lindra de missbruksproblem och beteendestörningar som många intagna brottas med. Hemmen kan också i de flesta fall erbjuda en bättre vårdmiljö än kriminalvårdsanstalterna. Det finns goda skäl att anta att hemmen vid en samlad bedömning kan uppvisa bättre resultat än anstalterna när det gäller att minska risken för återfall i brott, även om det inte finns någon forskning som visar detta. Samtidigt kan vården ske under kontrollerade former med ett förhållandevis högt inslag av frihetsinskränkning som är kännbart för den enskilde. Det finns därför all anledning att även framöver tillåta vistelse vid särskilda hem som kan erbjuda vård eller annan behandling.

Med stöd av 34 § KvaL finns det också möjlighet till vistelse på folkhögskola och militärförläggning. Möjligheten att studera vid folkhögskola används mycket sällan och behovet kan inte anses särskilt stort. Detta gäller i synnerhet som möjligheterna till studier är stora på anstalt eller genom frigång. Vistelse på militärförläggning förekommer inte alls och det förefaller tveksamt om dömda bör få vapenutbildning. Enligt kommitténs mening finns det inte längre anledning att ha kvar möjligheten till vistelse på folkhögskola och militärförläggning som del av verkställighet av fängelsestraff.

27.4.2 Vårdvistelsens omfattning

Vistelsen bör pågå under så lång tid som behövs för vården. Vårdvistelse kan dock inte anses lika ingripande som vistelse i anstalt. Vid bestämmande av vårdvistelsens längd och vid vilken tidpunkt den skall inledas måste hänsyn tas till att förtroendet för påföljdssystemet inte äventyras. Vid bedömningen av i vad mån vårdvistelse skall beviljas och vilka villkor som skall ställas för vårdvistelsen bör därför i viss mån beaktas hur ingripande och kännbar vårdvistelsen är för den dömde. Vård som är förenad med skyldighet för den dömde att vistas vid ett hem under hela eller stora delar av dygnet, att underkasta sig drogkontroller och att delta i sysselsättning och programverksamhet kan exempelvis vara väl så ingripande och kännbar som vistelse i anstalt. Sådana villkor kan tala för att tillstånd ges till vårdvistelse. Är det å andra sidan fråga om vård under lång tid med få skyldigheter och låg

kontrollnivå kan det vara mer tveksamt om vårdvistelse bör beviljas. I sist nämnda fall kan eventuellt någon annan utslussningsform övervägas.

Vårdvistelsen bör ha föregåtts av någon form av verksamhet i anstalt, som är relaterad till den dömdes problem. Den dömden måste också visa sig motiverad att ta itu med dessa. Vidare bör den dömden ha visat förmåga att klara av korta perioder utanför anstalt, t.ex. vid permission. Vårdvistelse bör därför inte annat än i undantagsfall komma ifråga förrän en viss tid av straffet har verkställts i anstalt. Det kan emellertid någon gång inträffa att det redan vid inledningen av straffavtjänandet är uppenbart att en vårdvistelse är lämplig och att nödvändiga förberedelser har vidtagits. Så kan t.ex. vara fallet om den dömden varit frihetsberövad lång tid före domen. Det bör emellertid framhållas att det inte bör förekomma att vårdvistelse inleds i nära anslutning till straffavtjänandet om domstol har valt att inte döma till s.k. kontraktsvård.

Det framstår som mindre lyckat ur vårdsynpunkt om den som beviljats tillstånd till vårdvistelse vid en institution skulle behöva komma tillbaka till anstalten efter vårdtidens slut. Som regel bör därför vårdvistelsen planeras in mot slutet av tiden för verkställighet i anstalt. Något absolut krav för detta bör dock inte gälla eftersom vården i någon enstaka gång bör kunna ges på ett tidigare stadium av verkställigheten. Det kan också förekomma att den dömden bör tillåtas att pröva på vistelse vid ett hem under korta och återkommande perioder innan en längre vistelse planeras in.

Med nuvarande tillämpning inleds ofta vården på hemmet en viss tid före planerad tidpunkt för villkorlig frigivning och den avslutas först en tid därefter. På så vis kan den dömden få vård under så lång tid som behövs samtidigt som kravet på att vården skall vara ingripande och kännbar tillgodoses. Något egentligt hinder att planera in vården på hemmet så att den avslutas i samband med den tidpunkt för villkorlig frigivning som annars skulle gälla (normalt två tredjedelar av strafftiden) finns emellertid inte. Som regel bör därför vårdvistelsen planeras in så att den är avslutad när villkorlig frigivning normalt skall ske. Det bör då tillses att vården innehåller ingripande och kännbara moment. En omfattande möjlighet att få vistas utanför hemmet kan t.ex. inte accepteras.

Om den dömden behöver lång vårddid och det med hänsyn till strafftiden och vårdens innehåll framstår som nödvändigt bör undantagsvis den dömden vara placerad vid hemmet även efter gängse tidpunkt för villkorlig frigivning.

Det finns enligt nuvarande regelverk möjlighet att ställa upp villkor om att den dömda är skyldig att fullfölja vården efter tidpunkten för villkorlig frigivning. Enligt vad kommittén fått veta utfärdas sådana föreskrifter regelmässigt på en del håll i landet, medan det aldrig sker på andra håll. Kriminalvårdsnämnden har haft uppfattningen att några villkor inte bör ställas upp, eftersom det då blir fråga om tvångsvård.

Enligt kommitténs mening är det av mycket stor vikt att den dömda fullföljer den vård som bedömts nödvändig. Ett avbrott i vården måste i de allra flesta fall vara till nackdel för den dömdes rehabilitering. För att den dömda skall få erforderligt incitament till att fullfölja vården ligger det därför nära till hands att föreskriva en sådan skyldighet. Till detta kommer att den dömda fått förmånen av att få vistas utanför anstalt. Det måste framstå som svårförståligt för allmänheten om den dömda – innan påföljden är till fullo verkställd – fick ta sig själv rätten att avbryta en behandling, som han fått förmånen att påbörja istället för att verkställa straffet i anstalt. Enligt vad kommittén erfarit är det inte ovanligt att så sker. Kommittén är därför av uppfattningen att den dömda bör vara skyldig att fullfölja en påbörjad vårdvistelse. I detta sammanhang vill kommittén erinra om att straffet inte är till fullo verkställt förrän den av domstolen bestämda strafftiden löpt ut.

Det kan här också framhållas att den dömda under vårdvistelsen fortfarande skall vara inskriven i anstalt.

Som redan sagts bör tidpunkten för vårdvistelse på institution löpa ut samtidigt som normal tidpunkt för villkorlig frigivning från anstalt inträder, för närvarande två tredjedelar av strafftiden. Den dömda kan då lämna behandlings- eller familjehemmet. Ibland kan han eller hon fortsätta behandlingen i öppen vård och eventuellt ställas under övervakning.

Löper vårdtiden ut innan minimitiden för villkorlig frigivning inträtt skall den dömda återföras till anstalt. Som redan sagts framstår detta som mindre lyckat och bör undvikas.

Fråga är vad som skall gälla för det fall vården skall pågå efter det att den dömda skulle ha blivit villkorligt frigiven om han eller hon istället hade vistats i anstalt. De nuvarande reglerna om villkorlig frigivning är i princip obligatoriska och gäller även i dessa fall. Den dömda blir villkorligt frigiven och är inte längre placerad i anstalt. Som kommittén nyss framhållit bör den dömda dock vara skyldig att fullfölja vården. Ett sätt att säkerställa detta skulle vara att göra det obligatoriskt att i samband med den villkorliga frigivningen

ställa som villkor att vården fortsätter. Kommittén anser emellertid att det är tveksamt om en sådan regel utgör ett tillräckligt incitament till att fullfölja vården. Så är sannolikt endast fallet om åsidosättande av villkoret alltid skulle leda till ett undanröjande av den villkorligt medgivna friheten. Ett sådan kategorisk regel är emellertid artfrämmande för den prövning som normalt görs av åsidosättande av skötsamheten under den villkorliga frigivningen.

Det är enligt kommitténs mening mer förenligt med det föreslagna regelsystemet att ha särskilda regler för villkorlig frigivning för de personer som har placerats på behandlings- eller vårdhem. Villkorlig frigivning skall anstå till dess vårddagen är till ända. Vid planeringen av vårddagen bör hänsyn också tas till att den dömde bör stå under viss kontroll och prövotid i frihet innan straffet är till fullo verkställt. Det bör därför som regel inte komma ifråga att planera för en vårddag i kriminalvårdens regi som pågår ända till dess påföljden är till fullo verkställd.

Det får givetvis inte vara möjligt för den dömde att kringgå bestämmelserna genom att begära att få avbryta vården, återgå till anstalt och därigenom bli aktuell för villkorlig frigivning enligt vanliga regler. Ett sätt att hantera detta är att föreskriva att den som avbryter vårdvistelse får vänta längre på villkorlig frigivning. Det är emellertid tveksamt om en sådan regel kan bli tillräckligt tydlig och förutsebar. Enligt kommitténs mening är det lämpligare att klargöra att vårdvistelse som avbryts endast till viss begränsad del skall räknas som verkställd tid. En liknande lösning har föreslagits av Ungdomsbrottsutredningen i betänkandet Ingripanden mot unga lagöverträdare (SOU 2004:122). I utredningens förslag till lag om verkställighet av sluten ungdomsvård föreslås att en eftervård om sex månader under vissa förutsättningar fall skall ingå i verkställigheten. I sådana fall skall i strafftidsbeslutet avräknas två månader från den framräknade dagen för verkställighetens slut på det särskilda ungdomshemmet.

I linje med Ungdomsbrottsutredningens förslag anser kommittén att en tredjedel av den tid som den dömde vistats utanför anstalt skall avräknas som verkställd tid om han eller hon väljer att avbryta vårdvistelsen.

Följande exempel kan ges. Den dömde skall enligt beslut vistas på ett familjehem under åtta månader. Efter sex månader på hemmet, dagen före två tredjedelar av strafftiden, avbryter han vistelsen på eget bevåg. Enligt gällande regler skulle han återföras till anstalt och villkorligt friges dagen därpå. Med kommitténs

förslag får han dock endast tillgodoräkna sig två månader av vistelsen utanför anstalt och i enlighet med detta vänta ytterligare fyra månader på den villkorliga frigivningen. Hade han fullföljt behandlingen skulle han ha blivit villkorligt frigiven efter två månader. Under denna tid kan kriminalvården planera för ytterligare åtgärder som kan anses erforderliga för att minska risken för att den dömda skall begå nya brott. Den nu angivna regeln kan inte gälla utan undantag. Finns det särskilda skäl bör hela vistelsetiden kunna räknas som verkställd tid. Den dömda kan ha varit föremål för mycket ingripande åtgärder under vårdtiden. Han eller hon kan också ha gjort stora ansträngningar före och under vårdvistelsen samt ha haft fullt godtagbara skäl att avbryta vårdvistelsen. Det kan också någon gång förekomma att fortsatt vård uppenbart inte kan anses nödvändig. Risken för ny brottslighet och misskötsamhet under eventuell övervakningstid är då också låg.

27.4.3 Ansvar för vårdvistelsen och samarbetet med andra myndigheter

Det har under mycket lång tid varit en omdebatterad fråga vem av kriminalvården och kommunerna som skall ha kostnadsansvaret för § 34-vistelser.

Med den nu skisserade ordningen ställer sig saken något enklare. Kriminalvården ansvarar för vården intill dess utskrivning från hemmet och villkorlig frigivning sker. Enligt kommitténs uppfattning finns det inte anledning att befara att förslaget skulle leda till att kommunerna kommer att känna mindre ansvar för missbrukarvården.

Även om kriminalvården kommer att ha ansvaret för vården på familje- och behandlingshem kan det finnas behov av eftervård i kommunernas regi. Det kan t.ex. röra sig om kontakter med familjehemmet och öppen vård. Kostnaderna för sådana åtgärder åvilar ordinarie samhällsorgan.

För att eftervården skall fungera krävs att kriminalvården i god tid före vårdvistelsen initierar kommunerna och andra samhällsorgan i arbetet och håller dem underrättade om vårdens fortskridande. Skall övervakning äga rum efter villkorlig frigivning är det viktigt att samordna berörda myndigheters resurser. För kriminalvårdens del kan det bli fråga om att för eftervårdstiden

meddela särskilda föreskrifter om att den frigivne skall underkasta sig vård och behandling. Det måste dock stå klart vem som i så fall skall svara för kostnaderna för eftervården och vem som skall vara vårdgivare. Normalt är det kommunernas ansvar att svara för eventuella eftervårdskostnader och kriminalvården måste därför i förekommande fall se till att kommunerna påtar sig kostnadsansvaret innan en särskild föreskrift meddelas för övervakningen.

Frågan om hur ansvaret skall fördelas mellan hem- och vistelsekommun och vilken kommun som skall svara om den dömda inte haft någon hemkommun i Sverige kan inte lösas genom straffrättslig lagstiftning. Bedömningen måste istället ske utifrån socialtjänstregleringen (jfr JuU1986/87:32 s. 28 med hänvisning). Kriminalvården bör bevaka frågan så att det alltid står klart vilken kommun som ansvarar för den dömda.

Beträffande övervakningen efter villkorlig frigivning i övrigt och samarbetet med andra myndigheter hänvisas till vad som sägs i avsnitt 27.7 resp. 6.2.8.

Här kan inflikas att kriminalvårdens personal kan behöva lära sig mer om kommunernas och andra myndigheters uppgifter och sätt att arbeta. Den kunskap som t.ex. finns hos kommunerna vad gäller missbrukarvård bör kriminalvården försöka tillvarata och kriminalvården bör på motsvarande sätt vara generös med att dela med sig av egna erfarenheter. Det är möjligt att myndigheternas skilda roller, uppgifter och resurser medför att olika bedömningar görs i enskilda ärenden. Detta är inte önskvärt men måste ändå accepteras.

27.4.4 Förutsättningar för vårdvistelse

En förutsättning för vårdvistelse bör vara att den vård och behandling som kan ges är lämplig med hänsyn till den dömdes behov. Det kan alltså inte anses tillräckligt att konstatera att den dömda har problem av visst slag utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall om vården kan anses lämplig för den som är aktuell för åtgärden. Som tidigare framgått skall också en individuell plan göras upp för varje vistelse utanför anstalt.

För den som har eller har haft missbruksproblem eller uppvisat beteendestörningar föreligger ofta en viss risk för misskötsamhet. För att syftet med utslussningen skall kunna uppnås måste en viss sådan risk accepteras. Vårdvistelse bör därför vara utslutet endast

när det finns påtaglig fara för att den dömda kommer att utöva brottslig verksamhet, undandra sig verkställigheten eller missköta vistelsen utanför anstalt. Så kan vara fallet när det på konkreta grunder framstår som i hög grad osannolikt att den dömda kommer att kunna klara av vistelsen utanför anstalt. Ett annat fall kan vara att det framkommer uppgifter som visar att den dömda planerar att avvika eller utöva brottslig verksamhet under vistelsen utanför anstalt.

I likhet med vad som bör gälla för andra utslussningsformer bör tillstånd till vårdvistelse inte kunna beviljas om den dömda befinner sig på grundnivån i förmånssystemet.

27.4.5 Villkor och kontroll

Det är av stor vikt att den verksamhet som bedrivs på hemmen är av god kvalitet. Det regionala upphandlingsförfarande som kriminalvården nyligen infört är väl ägnat att säkerställa sådan kvalitet. Kriminalvården bör fortsätta detta arbete samt följa upp och utveckla de krav som ställs på vårdgivarna vid upphandlingen. Enligt kommitténs mening bör man undvika att anlita vårdgivare som man inte tecknat ramavtal med. Om det undantagsvis förekommer måste en noga genomförd och dokumenterad kvalitetskontroll utföras.

För vårdvistelsen bör ställas upp de villkor som kan anses nödvändiga i varje enskilt fall. Den dömda måste bli föremål för en betryggande tillsyn på hemmet och det även nattetid. En kontaktman bör finnas såväl på anstalten som hos vårdgivaren. Det måste också finnas vikarierande rutiner för kontaktsmannaskapen. Vårdgivaren skall alltid vara skyldig att med jämna mellanrum lämna rapporter om utfallet av vården och omedelbart rapportera förekommande misskötsamhet till kriminalvården. Det finns med hänsyn till detta inte anledning för kriminalvården att på egen hand upprätthålla någon rigorös kontroll under själva vistelsen utanför anstalt.

27.4.6 Återkallelse m.m.

Om förutsättningar för vårdvistelse inte längre föreligger skall tillståndet återkallas, t.ex. om vården inte längre kan tillhandahållas vid hemmet eller om den dömde inte uppfyllt villkoren för vistelsen utanför anstalt. Han kan t.ex. ha avvikit, utövat brottslig verksamhet eller missbrukat narkotika.

Om tillståndet återkallas skall den dömde omedelbart återföras till anstalt. Beroende på omständigheterna bör det inte finnas något hinder mot att den dömde efter viss tid på nytt kan få vistas vid hemmet.

27.5 Kontrollerat boende (halvvägshus)

Kommitténs förslag och bedömning: En intagen skall kunna ges tillstånd att vistas i ett av kriminalvården kontrollerat boende, halvvägshus. Vistelsen skall planeras så att den kan pågå fram till villkorlig frigivning. Den bör inte pågå längre tid än ett år.

Vistelse i halvvägshus får inte beviljas om det finns risk för att den dömde kommer att begå nya brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Tillstånd till sådant boende får inte beviljas om den dömde befinner sig på grundnivån i förmånssystemet. För att vistelse i halvvägshus skall komma ifråga krävs vidare att minst hälften av strafftiden har avtjänats, dock minst sex månader.

Beslut om vistelse i kontrollerat boende skall vara förenat med de villkor som skall gälla för vistelsen utanför anstalt. Ställning skall tas till vilka individuella kontrollåtgärder som skall företas.

Hemmen skall kunna drivas av privata organisationer. Närmare föreskrifter om detta och hemmen i övrigt meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

27.5.1 Möjlighet till vistelse i halvvägshus bör införas

Många intagna friges idag från slutna anstaltsförhållanden. Ett flertal av dessa torde sakna förutsättningar att ta ansvar för vistelse i egen bostad och de stränga krav på en strukturerad vardag som

IÖV-utsluss ställer. De saknar också de förutsättningar som krävs för utökad frigång. Många ur denna grupp torde inte heller ha något egentligt behov av vårdvistelse. För denna grupp intagna behövs bättre former för utslussning och incitament till att ta ansvar för sin återanpassning.

I många länder finns särskilda övergångsboenden som syftar till att underlätta övergången från anstalt till frihet och som fungerar som sådant incitament. I Danmark finns vad som där benämns pensioner. Norge har nyligen infört ett system med *overgangsbolig*. I England används *approved premises* eller *hostels*. Nederländerna har ett utvecklat system med särskilda institutioner. Och i Kanada finns s.k. halvvägshus för dömda med såväl långa som korta fängelsestraff.

Gemensamt för dessa olika typer av övergångsboenden är att hemmen är placerade i samhällen, ofta mitt i bostadsområden. Den dömda bor som regel på hemmet. På morgonen går han eller hon iväg till arbetet, skolan eller någon sysselsättning för att återkomma på kvällen. Det kan också förekomma särskild programverksamhet på hemmen under dagtid, kvällar och helger. Personal utövar tillsyn och kontrollerar att den dömda följer villkoren för vistelsen, bl.a. kontrolleras att de dömda passerat ut på morgonen och in på kvällen. Det förekommer att hemmen drivs såväl i statlig (Danmark, Norge och England) regi som av privata organisationer (Kanada).

I Sverige har tidigare förekommit s.k. frigångshotell som drevs av frivården. Frigångshotellen användes av frivården tillsammans med inackorderingshem och s.k. insprängda lägenheter för att tillgodose rent akuta behov hos dömda som saknade bostad på grund av bostadsbrist i vissa orter. I början av 1980-talet hade de flesta frigångshotell försvunnit. Det berodde bl.a. på att de inte utnyttjades till fullo, att de utgjorde ett avsteg från normaliseringsprincipen och att man ansåg att resurserna kom till bättre användning i anstalterna. Idag finns det ett par behandlingshem som betraktar sina institutioner som halvvägshus.

Enligt vad kommittén erfarit fungerar de boenden som finns i andra länder förhållandevis väl och de erbjuder en smidig utslussningform. Många dömda är idag i stort behov av en ordnad bostad efter anstaltstiden. Kommittén anser därför att tiden är mogen att införa vistelse i halvvägshus som en strukturerad utslussningsform även i Sverige. Med hänsyn till att vistelsen skall äga rum

före villkorlig frigivning kan den inte sägas utgöra något avsteg mot normaliseringsprincipen.

27.5.2 Förutsättningar för tillstånd till vistelse i halvvägshus

Vistelse i halvvägshus bör inte få beviljas om det finns påtaglig risk för att vistelsen utanför anstalt skulle leda till fortsatt brottslig verksamhet eller annan allvarlig misskötsamhet.

Vidare bör vistelse inte tillåtas om den dömde befinner sig på grundnivån i förmånssystemet. Det är lämpligt om vistelsen i boendet föregåtts av en tids vistelse under öppna förhållanden i anstalt eller i en särskild utslussingsenhet. Som regel bör den dömde ha nått upp till i vart fall nivå 3 i förmånssystemet. Något krav på detta bör dock inte ställas. Den dömde bör under alla förhållanden ha visat förmåga att klara av vistelse utanför anstalt. Vistelsen skall äga rum på sådan tid att den kan följas direkt av villkorlig frigivning. Minimitiden bör enligt kommittén motsvara den som gäller för frigång, dvs. hälften av strafftiden skall ha avtjänats, dock minst sex månader.

27.5.3 Vistelsens omfattning

Vistelsens längd måste avgöras efter omständigheterna i varje enskilt fall och ställas i proportion till strafftidens längd och annan vistelse utanför anstalt. Normalt sett borde dock vistelsen kunna pågå i 4–6 månader. Vid mycket långa strafftider där annan vistelse utanför anstalt förekommer i mer begränsad utsträckning kan dock undantagsvis accepteras ända upp till ett års vistelse.

27.5.4 Villkor och kontroll

Boendet skall vara förenat med de villkor som är nödvändiga för att tillgodose boendets syfte samt upprätthålla erforderlig kontroll. Det kan röra sig om vistelsetider, sysselsättning och elektronisk övervakning. Förbud att vistas i särskilda områden kan ställas upp.

Den dömde bör vara skyldig att vistas kvällar och nätter på halvvägshuset. Permissioner bör kunna ges. På dagtid bör den dömde ha ordnad sysselsättning på annan plats än i halvvägshuset, t.ex. yrkesarbete, arbetsförberedande kurser eller utbildning.

Möjlighet att sätta in särskilda stödåtgärder som programverksamhet bör kunna sättas in. På hemmen skall finnas personal som kontrollerar närvaro och att övriga villkor följs.

Vissa av de regler som gäller vid vistelse i anstalt bör i viss mån även gälla vid vistelse i halvvägshus. Det gäller bl.a. möjlighet för intagna att ha få besök och ha nyfödda barn hos sig samt vissa regler om kroppsvisitation, provtagning, kontroll av besökare och kvarhållande av egendom.

27.5.5 Driften av halvvägshus

Halvvägshusen bör kunna vara placerade i anslutning till anstalter, på landsbygd eller i tätorter. Intagna bör placeras så nära sin hemort som möjligt och hänsyn till detta bör tas vid val av placering. Med hänsyn till att de flesta fängelsedömda kommer från storstäderna bör de flesta av hemmen placeras i dessa städers närhet.

Någon egentlig hälso- eller sjukvård skall inte bedrivas vid hemmen. Uppkommer under vistelsen behov av sådan vård bör i första hand den allmänna sjukvården anlitas.

Personalens uppgifter vid hemmen kommer att innefatta myndighetsutövning. Det huvudsakliga ansvaret för vistelse vid sådana hem måste därför ligga hos kriminalvården (frivården).

I dag finns viss möjlighet för kriminalvården att anlita privata organisationer och enskilda för vissa uppgifter som det annars ankommer på kriminalvården att utföra. Det gäller t.ex. privata vaktbolag vid permission, vissa sjukvårdstjänster och privata behandlingshem i samband med nuvarande § 34-vistelse.

Det är inte uteslutet att privata organisationer kan bedriva verksamheten vid hemmen på ett lika bra sätt som kriminalvårdens personal, i synnerhet om man betänker den misstro som många intagna har mot myndigheter. Det finns också privata organisationer som bedriver en mycket framgångsrik verksamhet med stödåtgärder till intagna. Verksamheten vid hemmen innefattar dock ett betydande mått av kontroll. Det kan därför anses tveksamt om kontrollen bör utföras av privata intressenter, i synnerhet om organisationen är vinstgivande eller domineras av ett fåtal personer som kan förfoga över sin egen lön. Kommittén vill trots detta inte utesluta möjligheten att låta privata organisationer driva sådana hem. Det bör överlåtas åt regeringen att närmare

bestämma i vilken omfattning och vilka typer av organisationer som bör komma ifråga. Om privata organisationer tillåts driva hemmen måste kriminalvården utöva en noggrann kontroll av kvaliteten på den verksamhet som skall bedrivas vid hemmen.

Storleken på hemmen kan variera från några få bäddplatser till större enheter. I vissa hem kan det finnas möjlighet för barn att under vissa tider bo hos sin förälder. Sådan vistelse måste vara betingad av barnets bästa och bör föregås av en särskild utredning som visar att detta är det bästa för barnet.

Det är av mycket stor betydelse för såväl intagna och personal som för förtroendet för utslussningsformen att ordningen och säkerheten upprätthålls på halvvägshusen. De måste vara bevakade dygnet runt och en viss kontroll av in- och utpassering måste finnas. Besök bör ske på vissa tider och under viss kontroll.

Den dömda bör kunna få ha personliga tillhörigheter som inte strider mot halvvägshusens ordningsföreskrifter. Vidare bör den dömda som regel kunna få egen nyckel till sin bostad och eventuellt kunna använda mobiltelefon och dator. Det bör dock finnas möjligheter för kriminalvården att vid vissa hem införa tillfälliga eller permanenta förbud för såväl sådan som annan egendom om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet.

Missbruk av alkohol och droger får inte förekomma. De dömda skall därför kunna underkastas drogkontroll på liknande sätt som i anstalt. Missbruk och annan misskötsamhet som inte kan anses ringa bör omedelbart leda till att tillståndet återkallas och att vederbörande återförs till anstalt.

Vidare bör endast läkemedel som förskrivits av läkare få förekomma. I ordningsföreskrifterna bör kunna ställas upp ytterligare regler om villkor för läkemedelsanvändning.

27.6 Frigivningsboja

Kommitténs förslag och bedömning: De nuvarande möjligheterna till frigivningsboja (IÖV-utsluss) skall finnas kvar. Frigivningsboja skall inte beviljas om den dömde befinner sig på grundnivån i förmånssystemet. Frigivningsboja får vidare inte beviljas om det finns risk för att den dömde kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig under vistelsen utanför anstalt. Det krävs också att hälften av strafftiden, dock minst sex månader, har avtjänats.

Frigivningsboja bör äga rum i omedelbar anslutning till villkorlig frigivning och kan pågå i högst sex månader vid strafftid om två år eller däröver och vid kortare strafftider i högst fyra månader.

Möjligheten till frivilliga aktiviteter bör successivt öka ju längre tid den dömde vistats utanför anstalt genom frigivningsboja.

27.6.1 De nuvarande möjligheterna till frigivningsboja bör finnas kvar

Som framhållits ovan under avsnitt 26.1 är intensivövervakning med elektronisk kontroll i flera avseenden till fördel för den dömde och för samhället. Under vistelsen utanför anstalt kan den dömde hålla kontakt med sin familj och andra personer i sin närhet. Han eller hon kan också sköta sitt arbete, sin utbildning eller annan sysselsättning samt få stöd och hjälp under mer fria former. Även från samhällsekonomisk synpunkt innebär frigivningsboja en fördel gentemot anstaltsvistelse eftersom det är billigare att ha den dömde placerad utanför istället för i anstalt. Frigivningsboja är samtidigt en förhållandevis långtgående och kännbar frihetsinskränkning för den dömde.

Försöksverksamheten med frigivningsboja har pågått under drygt tre år. Förhållandevis få antal intagna har utnyttjat möjligheten. Som BRÅ framhållit kan detta bl.a. bero att frihetsinskränkningen är förhållandevis stor jämfört med andra former för vistelse utanför anstalt och att de krav som ställs för att bevilja en ansökan är höga.

Många av de dömda som utnyttjat möjligheten har emellertid varit nöjda och det har varit förhållandevis få fall av misskötsamhet.

Frigivningsboja kan också utgöra ett alternativ när andra utslussningsformer inte står till buds. Den dömde har kanske inte lyckats avancera till den förmånsnivå som utgör en förutsättning för frigång. Ibland är frigång utesluten på grund av att risken för misskötsamhet är för stor. Den risken kan minskas genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Den dömde har kanske inte heller behov av den typ av kontroll eller vård som vistelse i halvvägshus eller vårdvistelse kan erbjuda. Genom frigivningsboja kan en mjukare övergång under kontrollerade former trots allt åstadkommas än om villkorlig frigivning skulle äga rum direkt från anstalt. Enligt kommitténs mening bör därför möjligheten finnas kvar även i fortsättningen.

Enligt kommitténs mening bör minimitiden för när utslussning kan påbörjas vara densamma för frigång och frigivningsboja. Detta innebär i vissa fall att frigivningsboja inte kan beviljas lika tidigt som enligt den gällande lagstiftningen. Enligt nuvarande regler är minimitiden sex månader före villkorlig frigivning för de som avtjänar minst två år. Är strafftiden lägre men minst ett år sex månader är minimitiden fyra månader före villkorlig frigivning. Tidpunkten är alltså knuten till dagen för tänkt villkorlig frigivning.

Den tidsgräns som nu föreslås bygger istället på att hälften av straffet skall ha verkställts innan utslussningen påbörjas. Detta innebär att det i vissa fall kan dröja någon eller några månader längre innan frigivningsboja kan bli aktuell. Kommittén har därför övervägt att låta de olika tidskriterierna finnas kvar. Såväl innehållet i utslussningsformerna som de olika krav som ställs för att man skall komma ifråga gör att det endast sällan borde bli aktuellt att en intagen kan bli aktuell för frigång och frigivningsboja samtidigt. Enligt kommitténs mening är det av värde att systemet är enhetligt. Samma minimitider bör därför gälla som vid frigång, dvs. hälften av strafftiden skall ha avtjänats, dock minst sex månader. Det kan framhållas att det aldrig finns någon absolut rätt att få frigivningsboja. Detta gäller redan enligt nuvarande regler och det är därför inte säkert att frigivningsboja beviljas fyra respektive sex månader före tänkt villkorlig frigivning även om allmänna förutsättningar för boja finns.

Det är av väsentlig betydelse för allmänhetens förtroende för påföljdssystemet att risken för misskötsamhet minimeras. Det finns därför inte nu anledning att sänka kraven för vem som skall kunna komma ifråga för frigivningsboja. Inte heller finns det

anledning att generellt sänka kontrollnivån. Dock bör den som visat sig sköta vistelsen utanför anstalt och visat förändringsvilja kunna komma i åtnjutande av förmånen av mindre intensiv kontroll ju längre tiden går. Det bör kunna ske genom utökade möjligheter till frivilliga aktiviteter, dvs. tid som den dömda får disponera fritt i eller utanför bostaden.

27.6.2 Frigivningsboja kopplas till förmånssystemet

För tillstånd till övriga former av vistelse utanför anstalt krävs att den dömda befinner sig på en förhöjd nivå i verkställigheten. Så bör vara fallet även med frigivningsboja. Som regel bör krävas att i vart fall den näst högsta nivån har uppnåtts. Den kategori som med den nya lagen inte kommer ifråga för frigivningsboja skulle inte heller med dagens regelverk vara aktuell för sådan vistelse utanför anstalt. På samma sätt som anförts beträffande korttidsboja förutsätter kommittén att tillämpningen av reglerna kommer att följas upp och utvärderas.

27.6.3 Återkallelse m.m.

Om det visar sig att förutsättningarna för frigivningsboja inte längre är uppfyllda skall tillståndet som idag återkallas. Så kan bli fallet när intensivövervakningen inte längre kan upprätthållas eller om den dömda inte följer villkoren för frigivningsboja.

Begår den dömda brott under verkställigheten eller missköter sig på annat sätt bör som idag tiden utanför anstalt inte avräknas som verkställbar tid. Kommittén har ovan (avsnitt 27.1.7) föreslagit att kriminalvården istället för övervakningsnämnden bör fatta beslut om upphävande av beslut om frigivningsboja och återförande till anstalt.

I förarbetena till försökslagstiftningen om IÖV-utsluss talas om verkställighet utanför anstalt istället för vistelse utanför anstalt för att markera att IÖV-utsluss hör nära samman med IÖV som ersättning för kortare fängelsestraff. Samtidigt aviserades dock att denna benämning endast valts i avvaktan på en samlad översyn av verkställigheten av kriminalvårdspåföljder. Enligt kommitténs mening bör det med hänsyn till övriga förslag vara mera konsekvent att tala om vistelse utanför anstalt även när det gäller

frigivningsboja. På så vis markeras också bättre att det är fråga om en utslussningsåtgärd och att åtgärden sker på prov.

27.7 Villkorlig frigivning

Kommitténs förslag och bedömning: Regeln om villkorlig frigivning görs fakultativ.

Villkorlig frigivning från anstalt skall äga rum när två tredjedelar av straffet har verkställts, såvida det inte finns synnerliga skäl mot detta. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl skall särskilt beaktas hotfullt eller våldsamt beteende eller andra störningar av ordning och säkerhet i anstalt, avvikelser från anstalt samt vägran att delta i nödvändig behandling. Om den dömda vistas utanför anstalt på ett familjehem eller hem för vård och boende skall villkorlig frigivning som huvudregel ske när vården på hemmet enligt upprättad plan skall avslutas.

Beslut om villkorlig frigivning fattas av kriminalvården. Om villkorlig frigivning inte sker får beslutet överklagas. Om beslutet fastställs skall frågan prövas på nytt minst var sjätte månad.

27.7.1 Fakultativ villkorlig frigivning

Systemet med villkorlig frigivning har flera fördelar och finns i de allra flesta länder. Det innebär att den dömda med erforderligt stöd får möjlighet att vänja sig vid livet i frihet under kontrollerade former. Den villkorliga frigivningen utgör således ett led i utslussningen från anstalt till ett samhällsanpassat liv utan kriminalitet. Genom att den dömda kan ställas under övervakning och är underkastad en provotid har samhället också kvar en viss möjlighet till kontroll. Någon anledning att ta bort möjligheten till villkorlig frigivning finns inte.

Dagens ordning med obligatorisk villkorlig frigivning innebär onekligen vissa fördelar. Förutsebarheten är hög. Man slipper fatta obekväma beslut som kan uppfattas som godtyckliga och orättvisa samt kostnader för en frigivningsprövning.

Även ett fakultativt system kan dock uppfylla rimliga krav på förutsebarhet. Så är fallet om det står klart för den dömda och

andra vad som krävs för att villkorlig frigivning skall komma ifråga. Att det finns inslag av bedömning innebär vidare inte att ett beslut är godtyckligt. Visserligen kan det inte uteslutas att det görs felaktiga bedömningar. Med höga krav på rättssäkerhet finns det dock inte anledning att överdriva risken för detta. En annan sak är att den som beslutet går emot oftast inte kommer att vara nöjd med beslutet.

Med ett helt obligatoriskt system för villkorlig frigivning går man också miste om ett viktigt instrument till skötsamhet och förändringsvilja. Det finns intagna som obstruerar verksamheten på anstalterna och förbereder sig för fortsatt kriminell verksamhet under och efter verkställigheten. En sådan ordning är inte acceptabel och utgör ett hot mot den verksamhet som bedrivs i anstalterna för att hjälpa intagna att komma tillrätta med sina problem. Många intagna missköter också verkställigheten i sådan grad att beslut fattas om senareläggning som medför att de får vara kvar i anstalt en längre tid efter det att tidpunkten för obligatorisk villkorlig frigivning inträtt. Enligt vad kommittén erfarit har senareläggning ofta inte någon effekt alls för att förmå intagna till skötsamhet och förändringsvilja. Den huvudsakliga anledningen till detta förefaller vara att beslut om senareläggning ofta fattas lång tid innan effekten märks för den dömda. Detta leder till att möjligheten att arbeta återfallsförebyggande minskar.

De som blir lidande av denna ordning är skötsamma intagna som vill se en förändring i sina liv. Som det nu är kan många intagna inte få den lugn och ro som krävs för att de skall kunna bryta med sina tidigare liv. Många är dessutom hotade och riskerar att utsättas av brott av andra intagna.

I den enkätundersökning som kommittén gjort har också ett mycket stort antal intagna, de allra flesta, varit för en ordning där skötsamhet premieras med tidigarelagd villkorlig frigivning. Även vårdare inom kriminalvården har varit positivt inställda till en fakultativ ordning.

Obligatorisk villkorlig frigivning är dessutom i ett internationellt perspektiv en ovanlig företeelse. I de allra flesta länder, t.ex. våra nordiska grannländer, har man inte ansett sig kunna vara utan en fakultativ frigivningsprövning. En villkorlig frigivning med mer fakultativa inslag skulle med all sannolikhet kunna utgöra ett bra incitament till ett mer önskvärt beteende som skulle göra det lättare att komma till rätta med orsakerna till kriminalitet.

Kommittén anser med hänsyn till det sagda att den villkorliga frigivningen bör ges ett fakultativt inslag.

27.7.2 Ingen grupp bör särbehandlas

Det kan ifrågasättas om förstagångsförbrytare, unga lagöverträdare, utvisningsdömda eller långtidsdömda bör särbehandlas med avseende på villkorlig frigivning. I några andra länder förekommer det att dessa grupper beviljas villkorlig frigivning vid en tidigare tidpunkt än annars.

De tre först nämnda grupperna är dock redan i viss mån särbehandlade såväl vid val av påföljd som vid straffmätningen. Något skäl till ytterligare särbehandling finns därför enligt kommitténs mening inte.

De som döms till långvariga fängelsestraff kommer att i större utsträckning än andra kunna komma ifråga för frigång, frigivningsboja, vårdvistelse och kontrollerat boende. Något egentligt behov av att särbehandla långtidsdömda såvitt gäller möjligheten till villkorlig frigivning finns därför inte.

27.7.3 Tidpunkten för villkorlig frigivning

Tidpunkten för villkorlig frigivning har sedan länge varit beroende av strafftidens längd. Genom åren har det varit möjligt att bli villkorligt frigiven efter att antingen hälften eller två tredjedelar av strafftiden har avtjänats. Sedan 1999 gäller att den sistnämnda kvotdelen skall ha avtjänats, dock minst en månad.

Kommittén anser att huvudregeln alltjämt bör vara att villkorlig frigivning skall äga rum efter två tredjedelar av strafftiden och att den minsta strafftid som alltid måste avtjänas skall vara en månad. Denna kvotdel har nyss införts i Sverige och det bör därför finnas starka skäl för att ändra den. Den är också vedertagen och används på många håll i världen. Kommittén har också föreslagit utökade möjligheter till vistelse utanför anstalt före villkorlig frigivning. Någon anledning att ändra tidpunkten för villkorlig frigivning bör därför inte finnas.

Villkorlig frigivning kan idag inte ske vid verkställighet av fängelsestraff som förvandlingsstraff för böter eller som dömts ut i kombination med skyddstillsyn. Kommittén har inte funnit några

skäl att ändra på dessa regler utan föreslår att nämnda undantag behålls.

27.7.4 Förutsättningar för villkorlig frigivning

På skäl som ovan anförts bör huvudregeln även i fortsättningen vara att villkorlig frigivning skall ske när två tredjedelar av strafftiden verkställts. Denna regel bör gälla de allra flesta intagna. Det finns dock ett litet antal intagna, som inte bör komma ifråga för villkorlig frigivning. Dessa bör fortfarande stå under den kontroll som kriminalvård i anstalt innebär, trots att två tredjedelar av straffet verkställts.

Det rör sig om våldsamma, krävande och hotfulla intagna som vid upprepade tillfällen under verkställigheten visat ett mycket utagerande eller farligt beteende samt intagna som konsekvent vägrat att genomgå den behandling som bedömts nödvändig för att minska risken för nya brott. Till sist nämnda grupp hör de som tagit sig rätten att själva bestämma var och när de skall avtjäna sitt straff, t.ex. genom att vägra att acceptera kriminalvårdens placeringsbeslut.

Som exempel på omständigheter som talar för att villkorlig frigivning inte bör komma ifråga kan också följande nämnas. Den dömde har konsekvent vägrat att följa reglerna för verkställigheten samt samarbeta eller kommunicera med kriminalvårdens personal. Han eller hon har regelmässigt betett sig aggressivt och uttalat hot om våld mot personalen, andra intagna eller utomstående. Uppvigling av andra intagna till ohörsamhet gentemot personalen eller liknande har förekommit. Försök att smugla in otillåten egendom som narkotika eller vapen har gjorts. Vapen kan ha tillverkats. Rymning eller fritagning med vapen eller hot om våld har förekommit. Den dömde kan också ha agerat på ett sätt som gör att det finns en hög risk för att allvarlig brottslig verksamhet kommer att utövas. Det kan t.ex. visa sig att han eller hon samlat in information om ett vittne eller en målsägande och uttalat allvarliga hot mot denne under anstaltstiden. För att sist nämnda omständighet skall läggas till grund för att inte bevilja villkorlig frigivning bör det dock inte finnas någon annan möjlighet att förhindra brottsligheten än att låta den dömde vara kvar i anstalt.

I något fall kan någon av de nu berörda omständigheterna utgöra ett tillräckligt tungt skäl jämfört med övriga omständigheter för att

inte bevilja villkorlig frigivning. Som regel bör det dock krävas att flera omständigheter förekommit som tillsammans har sådan tyngd att villkorlig frigivning inte bör ske. Dessa omständigheter måste också vägas mot omständigheter som talar till den dömdes fördel. Det kan t.ex. ha inträffat en väsentlig förbättring av den dömdes situation.

Om den dömdes handlande innefattar brott måste hänsyn tas till det straff som kan ha utdömts för gärningen. Det bör inte komma ifråga att enbart på grund av den brottsliga handlingen vägra villkorlig frigivning om den dömden redan straffats för gärningen. Sett tillsammans med övriga omständigheter bör dock villkorlig frigivning kunna vägras om tillräckliga skäl finns.

De intagna som inte skall beviljas villkorlig frigivning har som regel inte haft förmåga att hålla sig kvar på en högre förmånsnivå, utan ofta befunnit sig på grundnivån under stora delar av anstaltsvistelsen. Om så varit fallet kan detta vara en indikation på att villkorlig frigivning inte bör ske. Något absolut krav på att så varit fallet eller att den dömden skall befinna sig på grundnivån när beslut fattas bör dock inte finnas. Det kan således i något fall förekomma att villkorlig frigivning inte beviljas trots att den dömden inte befinner sig på grundnivån.

Som regel har dessa intagna inte kunnat komma ifråga för några utslussningsåtgärder utan istället varit föremål för isolering eller andra disciplinära åtgärder.

Om det sålunda vid en samlad bedömning inte framstår som lämpligt att minska den kontroll som vistelse i anstalt innebär skall enligt kommitténs mening villkorlig frigivning inte ske. För att markera att åtgärden bör vidtas mycket sparsamt bör i lagtexten anges att villkorlig frigivning skall ske när två tredjedelar av strafftiden har verkställts om det inte finns synnerliga skäl mot detta. I lagen skall också anges vilka omständigheter som särskilt skall beaktas. Som framgått i avsnitt 27.4.2 bör villkorlig frigivning vidare inte ske förrän vistelse i ett hem för vård och boende är avslutad. Här kan hänvisas till vad som där anförts.

27.7.5 Frigivningsprövningen

Beslut om villkorlig frigivning bör fattas av kriminalvården, som skall göra en utredning om förutsättningarna för villkorlig frigivning är uppfyllda. Den utredningen bör i de allra flesta fall kunna vara ganska summarisk. Det kan räcka med att gå igenom verkställighetsplanen och konstatera att den dömde skött sig tillfredsställande. Har allvarliga anmärkningar riktats mot den dömde under verkställigheten kan dock en särskild utredning behöva göras.

Frågan om villkorlig frigivning bör tas upp på eget initiativ av kriminalvården i god tid innan frigivning kan bli aktuell. Någon ansökan från den dömde skall alltså inte behövas.

Kriminalvården har en skyldighet att visa att förutsättningarna för att inte bevilja villkorlig frigivning är uppfyllda. Det måste således vara styrkt att de faktiska omständigheter som läggs till grund för beslutet verkligen förekommit. Dessa måste också redovisas i kriminalvårdens beslut.

Den dömde skall ha möjlighet att påkalla prövning av kriminalvårdens bedömning hos en från myndigheten fristående instans, se vidare avsnitt 30.6.3 och 30.6.5.

Den dömde bör ha rätt att närvara vid sammanträde hos myndigheten eller domstolen för att lägga fram sin sak. Sammanträdet skall kunna hållas i anstalten och oavsett den dömdes inställning kunna hållas genom videokonferens.

Om den dömde inte beviljas villkorlig frigivning efter två tredjedelar av strafftiden bör frågan prövas på nytt med jämna mellanrum. Någon specifik tidsperiod bör inte fastställas utan hänsyn bör tas till hur lång strafftid som den dömde har. Datum för ny prövning bör fastställas i beslutet att inte bevilja villkorlig frigivning. Med hänsyn till den betydelse som frågan kan ha för den dömde bör saken tas upp till ny prövning minst var sjätte månad.

27.8 Utslussningsformernas inbördes förhållande och några sammanfattande slutsatser

Utslussningen skall enligt vad kommittén tidigare föreslagit börja redan inne i anstalt genom överflyttning till öppnare förhållanden.

En naturlig väg att fortsätta utslussningen är att bevilja den dömde permission. Någon enstaka gång kan det vara lämpligare att

låta den dömden få frigång under dagtid innan han eller hon får nattpermission.

Om förutsättningar finns kan den dömden sedan medges vårdvistelse. Någon särskild minimitid för detta skall inte finnas. I allmänhet bör dock halva strafftiden ha avtjänats.

Finns det inte något behov av särskild vård kan istället frigång, vistelse i halvvägshus eller frigivningsboja komma i fråga. Boende i halvvägshus bör kunna förenas med frigång eller frigivningsboja. De särskilda utslussningsåtgärderna skall avslutas med beslut om villkorlig frigivning. Finns det alltjämt behov av stöd och kontroll för att minska risken för att den dömden skall utöva brottslig verksamhet skall den dömden ställas under övervakning. När övervakningen upphör återstår en viss provotid för den dömden. Gör han eller hon sig skyldig till nya brott under provotiden kan den villkorligt medgivna friheten förverkas. I annat fall är verkställigheten till fullo avtjänad vid provotidens slut.

Något förbud att kombinera olika utslussningsåtgärder skall inte finnas, men som regel bör det inte ske i andra fall än som ovan angetts.

27.9 Andra utslussningsformer

Kommitténs förslag och bedömning: Bestämmelser om andra utslussningsformer införs inte.
--

Antalet verkställighets- och utslussningsformer måste vara begränsat för att inte systemet skall bli alltför svåröverskådligt och besvärligt att hantera och därigenom också riskera att bli rättsosäkert. Det finns också en gräns för i vilken omfattning dömda kan vistas utanför anstalt innan fängelsestraffet får en helt annan innebörd.

Det har genom åren funnits förslag från olika håll om inrättande av nattanstalter, veckoslutsfängelse och daganstalter. Sådana verkställighetsformer finns på andra håll i världen. I t.ex. England har införts möjligheter att avtjäna fängelsestraff i anstalt på regelbundet eller oregelbundet återkommande tider.

Kommittén har föreslagit vidgade möjligheter till vistelse utanför anstalt genom att utöka tillämpningsområdet för frigång och införa kontrollerat boende som ny utslussningsform. Utrymmet att ytterligare utöka möjligheten får anses begränsat.

Genom de utökade möjligheterna kan den dömda få vistas utanför anstalt under dagtid. Han kan också få vistas utanför anstalt under nattetid och vara ålagd vissa sysselsättningsåtgärder under dagtid. Behovet av dag- och nattanstalter får därför i viss mån anses tillgodosett. Genom utökad frigång finns också möjlighet för intagna att i enskilda fall vistas i anstalt enbart under veckoslut eller på återkommande tider.

Kommittén anser med hänsyn till detta att det inte finns skäl att införa ytterligare utslussningsformer.

Kommittén vill emellertid peka på att verkställighet på helger eller "oregelbunden verkställighet" skulle kunna anses utgöra en tillräckligt ingripande påföljd och ändå medföra att den dömda fick möjlighet att bibehålla arbete m.m. En särskild sådan verkställighetsform ställer dock krav på effektivt utnyttjande av befintliga resurser och väl fungerande praktiska arrangemang. Om erfarenheterna från liknande verksamhet i England visar sig goda skulle det kunna vara lämpligt att även här pröva detta i en försöksverksamhet.

28 Tillstånd till tillfällig vistelse utanför anstalt av särskilt ömmande skäl m.m.

Kommitténs förslag och bedömning: En intagen kan få tillstånd att tillfälligt vistas utanför anstalt om det finns särskilt ömmande skäl. Kriminalvården skall bestämma vilka villkor och vilken kontroll som skall gälla för sådan vistelse utanför anstalt.

Nuvarande bestämmelser om möjlighet att ge medicinsk vård utanför anstalt ändras inte.

Vistelse utanför anstalt får även ske för att transportera den dömda mellan olika anstalter samt till och från domstolar och andra myndigheter där den intagne skall befinna sig. Kriminalvården skall se till att en intagen vid transport inte utsätts för onödig uppmärksamhet. Någon särskild lagreglering om detta behövs inte.

Kriminalvården skall vidare se till att de fysiska gränser som verksamheten bedrivs inom är klart definierade.

Särskild permission kan enligt kriminalvårdens föreskrifter idag bl.a. beviljas för att besöka närstående som är svårt sjuk eller för närvaro vid närståendes begravning och för att motverka skadeverkningar av ett långt frihetsberövande. I 37 § KvaL finns bestämmelser om särskild permission som reglerar möjligheten till vistelse utanför anstalt om den dömda behöver hälso- och sjukvård som inte kan ges i anstalt.

Det är enligt kommittén självklart att vistelse utanför anstalt av sådana synnerligen ömmande skäl bör kunna beviljas även i framtiden. Kriminalvården har möjlighet att ställa upp de villkor och den kontroll som behövs för utevistelsen. De närmare föreskrifter som behövs för tillämpningen kan meddelas av kriminalvården. Något krav på att den intagne skall befinna sig på en viss nivå i förmånssystemet för att kunna komma ifråga kan inte finnas. Även intagna på grundnivån skall således kunna beviljas tillstånd för att t.ex. närvara vid nära anhörigs begravning.

Av 37 § KvaL följer att en intagen som behöver hälso- och sjukvård skall vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Om erforderlig undersökning och behandling inte kan eller bör ske inom anstalten bör den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs får intagen föras över till allmänt sjukhus. Om det finns anledning, skall den som vistas utanför anstalt stå under bevakning eller vara underkastad särskilda föreskrifter.

Tilläggs kan att det ankommer på kriminalvården att se till att hälso- och sjukvård finns till hands i sådan omfattning att ordnings- och säkerhetsriskerna minimeras.

Den dömda behöver vid bl.a. förflyttning transporteras mellan olika anstalter. Kriminalvården kan också vara skyldig att transportera den dömda till och från domstolar för rättegång eller till och från myndigheter och sjukhus. Vistelse utanför anstalt som sker vid sådan transport får givetvis äga rum.

Enligt kommitténs mening har bestämmelserna i KvaL fått en lämplig utformning som tillgodoser såväl den intagnes intresse av att få vistas kort tid utanför anstalten av särskilda skäl som ordnings- och säkerhetsskäl. Bestämmelserna bör därför kunna föras över i sak oförändrade till den nya lagen. Av främst lagtekniska skäl har kommittén emellertid valt att använda benämningen permission endast för de kortvariga vistelser utom anstalt som samtidigt är att betrakta som utslussning.

På samma sätt som enligt nuvarande lagstiftning skall tiden utanför anstalt i nu angivna fall räknas in i verkställighetstiden, om inte särskilda skäl talar emot det. Sådana särskilda skäl kan vara att den dömda simulerat sjukdom eller ägnat sig åt annat än det som permissionen beviljades för. Enligt 43 § KvaL skall det vid transport av en intagen tillses att den intagne inte utsätts för obehörigas uppmärksamhet. Det måste anses vara en självklar princip inom svensk kriminalvård att inte utsätta den dömda för kränkande behandling. Någon särskild lagbestämmelse om själva transporten kan dock inte anses nödvändig utan det ankommer på kriminalvården att se till att transporten sker på ett diskret sätt. Bestämmelsen kan därför utgå.

Av 43 § KvaL följer också att den intagne får beläggas med fängsel vid transport eller annan vistelse utanför anstalten om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Kan det befaras att transport medför skada för den intagnes hälsa, skall läkares medgivande till transporten inhämtas.

Enligt 61 a § får KVS förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att utföra bevakningsuppdrag när intagen vistas utanför anstalten. KVS kan delegera beslutsbefogenheten till lokal kriminalvårdsmyndighet.

Dessa bestämmelser bör kunna föras över till den nya lagen utan annan ändring än att kriminalvårdens befogenheter görs organisationsoberoende.

Det kan förekomma att anstalten anordnar arbete eller liknande sysselsättning för den dömda utanför vad som har klassificerats som anstaltsområde, t.ex. på ett jordbruk eller skogsbruk. Något lagstöd för denna verksamhet finns inte idag och behöver enligt kommitténs mening inte införas.

Enligt kommitténs mening bör kriminalvården se till att det område där de intagna kan komma att vistas under arbetstiden noga definieras. De intagna måste också noga ha klart för sig var gränserna går.

Kriminalvården äger inte sina fastigheter men det kan inte anses att det finns något hinder mot att anse arbetsområdet falla in under anstaltsområdet. Detta måste dock noga klargöras i anstaltsföreskrifterna. Transport mellan det egentliga anstaltsområdet och verksamhetsstället bör som nyss nämnts vara tillåten.

29 Övervakning m.m.

29.1 Bakgrund

Kriminalvård i frihet infördes i Sverige år 1906 genom en lag om villkorlig straffdom och en lag om villkorlig frigivning. Villkorlig dom kunde komma i fråga endast vid dom till straffarbete i högst tre månader eller fängelse i högst sex månader. Villkorlig frigivning var fakultativ och kunde komma ifråga endast för den som undergått straffarbete i minst två år. Vid såväl villkorlig dom som villkorlig frigivning var den villkorligt dömda respektive frigivne underkastad en prøvotid. Den villkorligt frigivne skulle stå under tillsyn av polismyndigheten.

Tillämpningsområdet för lagarna utvidgades efter hand. Från att ursprungligen ha haft karaktären av en villkorlig straffeftergift kom den villkorliga domen att även ge möjlighet till ett mer ingripande reaktionsmedel med utökat inslag av stöd och kontroll. År 1944 trädde en ny lag (SFS 1939:314; jfr SFS 1943:730) i kraft med möjlighet för domstol att förena den villkorliga domen med särskilda föreskrifter om den dömdes förhållanden under prøvotiden, t.ex. om arbete och bostad. Den villkorligt dömda skulle också stå under övervakning, såvida det inte av särskilda skäl kunde antas att han ändå kunde låta sig rätta. År 1943 trädde också en ny lag om villkorlig frigivning (SFS 1943:691) i kraft med motsvarande möjlighet att förordna om särskilda föreskrifter efter villkorlig frigivning. Det öppnades också möjlighet för beslut om att den dömda inte skulle stå under tillsyn.

Av 1939 och 1943 års lagar följde att den villkorligt dömda eller frigivne under prøvotiden skulle iaktta vissa allmänna regler om gott uppförande. Han eller hon skulle föra ett ordentligt och ostraffligt leverne, undvika dåligt sällskap och bemöda sig om utväg till försörjning på lovlig väg. Vidare skulle han eller hon göra vad som stod i dennes förmåga att betala eventuellt skadestånd på grund av brottet. Han eller hon var också skyldig att hålla

övervakaren eller tillsynsmannen underrättad om bostad och arbete samt på kallelse inställa sig hos och efter anvisningar hålla kontakt med denne.

De särskilda föreskrifter som kunde komma ifråga var i huvudsak samma vid såväl villkorlig dom som villkorlig frigivning. Det gällde vistelseort, bostad, arbete, utbildning, användning av fritid, avhållsamhet från bruk av rusdrycker samt inskränkningar i förfogandet över arbetsförtjänst och andra tillgångar.

I samband med införande av 1939 års lag om villkorlig dom inrättades en liten statlig organisation av skyddskonsulenter och skyddsassistenter. Allmän underrätt utgjorde övervakningsdomstol och utövade tillsyn över skyddskonsulentorganisationens övervakning. Övervakningsdomstolen kunde förordna övervakare, om detta inte skett tidigare samt ändra eller upphäva meddelade föreskrifter. Vidare kunde övervakningsdomstolen vidta åtgärder om den dömde åsidosatte vad som ålåg honom eller henne. Många av övervakningsdomstolens befogenheter kunde delegeras till övervakningsnämnd. Sådan nämnd kunde tillsättas av allmän domstol och en av de tre ledamöterna skulle vara lagfaren befattningshavare vid domstolen.

För tillsynen över villkorligt frigivna ansvarade enligt 1944 års lag skyddskonsulent. Om den frigivne åsidosatt sina åligganden kunde dock Fångvårdsstyrelsen besluta om varning, förlängning av prövotiden och nya föreskrifter. I sista hand kunde den villkorligt medgivna friheten förverkas. Förverkandeförklaring kunde också meddelas av domstol vid nya brott. En sådan förklaring innebar att den dömde togs in på nytt i anstalt.

1939 och 1943 års lagar kompletterades med kungörelser om tillämpningen och med instruktioner för skyddskonsulenter och tillsynsmän.

I Strafflagberedningens slutbetänkande Skyddslag (1956:55) föreslogs en kodifiering av ett stort antal spridda lagar till en samlad lag om skydd mot brott. Den föreslagna skyddslagen innehöll bestämmelser om samtliga brottspåföljder. Strafflagberedningen framhöll att den villkorliga domen utvecklats till att kunna ha mycket olika innebörd i skilda fall. Därvid föreslogs att den villkorliga domen skulle delas upp i flera institut. I sak föreslogs dock nära nog samma bestämmelser som i 1939 och 1943 års lagar.

Den nya villkorliga domen skulle förbehållas tillfällighetsbrottslingar som hade en så god prognos att särskilda åtgärder inte var nödvändiga. Den villkorliga domen utformades i enlighet med

detta som en villkorlig påföljdseftergift och kunde inte kombineras med övervakning. För att öka användningsområdet kunde den kombineras med böter.

Vid sidan av den villkorliga domen föreslogs bestämmelser om en ny självständig påföljd, skyddstillsyn. Denna påföljd kunde väljas om den dömde borde vara underkastad övervakning och eventuellt särskilda föreskrifter.

Strafflagberedningen föreslog vidare att reglerna om villkorlig frigivning skulle återfinnas i lagens kapitel om fängelsestraff.

Enligt beredningens förslag skulle domstolarna befrias från befattningen med kriminalvård i frihet. Övervakningen skulle utövas av skyddskonsulent eller annan fackutbildad person. Vid sin sida skulle de ha privatpersoner, tillitsmän, som skulle utgöra stöd och hjälp till den dömde. De särskilda föreskrifterna skulle inte meddelas av domstol, utan av en lokal tillsynsnämnd som motsvarade dåvarande lokala övervakningsnämnder. Tillsynsnämnderna skulle handha kriminalvården i frihet och ha vidsträckt befogenheter, bl.a. vad gäller att förordna övervakare samt besluta om, ändra och upphäva särskilda föreskrifter. Vid en dom till skyddstillsyn skulle alltså inte rätten kunna meddela några särskilda föreskrifter.

Strafflagberedningens förslag om en samlad reglering av påföljderna kom att införas som en tredje huvudavdelning i brottsbalken istället för i en särskild skyddslag. De lokala nämnderna, för vilka benämningen övervakningsnämnder ansågs kunna behållas, gavs vida befogenheter att besluta om kriminalvården i frihet såväl vid skyddstillsyn som villkorlig frigivning. Domstol och fängvårdsmyndigheter gavs dock även i fortsättningen möjlighet att meddela närmare föreskrifter om utformningen av kriminalvård i frihet.

Samtidigt med brottsbalken trädde också en ny lag om behandling i fängvårdsanstalt i kraft den 1 januari 1965. Någon motsvarande lag för verkställighet av kriminalvård i frihet infördes inte. Vid sidan av reglerna i brottsbalken gavs närmare riktlinjer för sådan verkställighet istället i instruktioner och kungörelser. Efter införandet av 1974 års KvaL tillkom år 1977 en ny frivårdsförordning. Den nu gällande förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder trädde ikraft den 1 januari 1999.

Lagstiftningen skärptes i viss mån 1983 genom t.ex. snabbare igångsättning av övervakningen och ett mera konsekvent bruk av sanktionssystemet vid misskötsamhet.

Själva tillämpningsområdet för kriminalvården i frihet har utvidgats framförallt genom möjlighet för domstol att kombinera skyddstillsyn med föreskrift om särskild behandlingsplan (år 1988) och samhällstjänst (år 1994 i hela landet). Från år 1998 kan domstol även bestämma att villkorlig dom skall kombineras med samhällstjänst. Bestämmelserna om samhällstjänst och särskild behandlingsplan fördes in i brottsbalken.

År 1999 permanentades också försöksverksamheten med korttidsboja. Bestämmelserna om sådan övervakning gavs i en särskild lag med tillhörande förordning och skiljer sig från den övriga systematiken för kriminalvård i frihet genom att de innehåller detaljerade lagbestämmelser om hur övervakningen skall utformas. Även om bestämmelserna om skyddstillsyn och villkorlig frigivning har förändrats i förhållandevis mycket liten utsträckning sedan 1940-talet har det de senaste decennierna skett stora förändringar i frivårdsorganisationen.

Från början rådde en strikt uppdelning mellan organisationen för anstalt och frivård och som tidigare nämnts var skyddskonsulentorganisationen inledningsvis mycket liten. Brottsbalkens genomförande tvingade dock fram en väsentlig förstärkning av skyddskonsulentorganen som fortsatte under 1970-talet, i synnerhet åren efter 1974 års kriminalvårdsreform. Under 1970-talet fick också frivården ansvar för personundersökningsverksamheten, frigivningsarbetet på lokalanstalter och kurativt arbete på häkten.

År 1983 övertog frivården övervakningsnämndernas roll som ledningsorgan för frivårdens arbete. Ansvaret för samordning och tillsyn föll primärt på kriminalvårdsdirektören i den regionala organisation som nyss hade tillkommit. Övervakningsnämnderna behöll de domstolsliknande arbetsuppgifterna medan arbetsuppgifter av mer rutinartad karaktär flyttades över till skyddskonsulenterna.

En ny kriminalvårdsorganisation infördes den 1 januari 1991 och innebar bl.a. att skyddskonsulentdistrikten kom att ingå i den lokala kriminalvårdsorganisationen som självständiga frivårdsmyndigheter vid sidan av anstalter och häkten.

Den 1 januari 1998 slogs frivårdsmyndigheterna samman med anstalter och häkten till 37 lokala kriminalvårdsmyndigheter. Organisationsförändringen syftade bl.a. till att skapa verksamhetsmässiga fördelar i kriminalvårdens inre organisation och i samarbetet med andra myndigheter och organ. Exempelvis skulle

utbyggnaden av alternativ till fängelse, utvecklande och bedrivande av gemensamma motivations- och påverkansprogram och arbetet med att förbättra frigivningsförberedelserna underlättas. Dessutom ansågs resurserna kunna utnyttjas effektivt genom att de administrativa funktionerna samordnas och förutsättningarna för en rationell och heltäckande planering ökar.

Som kommittén redogjort för i kapitel 3 finns planer på att föra samman de olika kriminalvårdsmyndigheterna till en myndighet den 1 januari 2006.

29.2 Överväganden

29.2.1 Allmänna utgångspunkter

Kommitténs förslag och bedömning: Reglerna för övervakning efter villkorlig frigivning och vid skyddstillsyn bör i så stor utsträckning som möjligt vara gemensamma.

Som framgått i föregående avsnitt infördes och utvecklades reglerna om övervakning efter villkorlig frigivning från anstalt och under skyddstillsyn (då under benämningen villkorlig dom) samtidigt. I nuvarande regelverk är också många bestämmelser gemensamma för övervakning såväl efter villkorlig frigivning och under skyddstillsyn. Det praktiska arbetet uppvisar också stora likheter för båda övervakningsformerna.

På grund av att verkställigheten påbörjats i anstalt kan emellertid övervakning efter villkorlig frigivning komma att få en något annorlunda utformning än vid skyddstillsyn. Den intagne kan nämligen redan ha fått hjälp och stöd samt ha underkastats kontroll. Kriminalvården torde också ha tillgång till en hel del uppgifter om den intagnes livsföring och förhållanden i övrigt som den kanske inte har om den som dömts till skyddstillsyn. Förutsättningarna för att förbereda och inleda övervakningen i frihet är också annorlunda. Av betydelse är också att villkorligt frigivna ofta har begått allvarligare brott än de som dömts till skyddstillsyn och kan ha en besvärligare levnadssituation.

Även med beaktande av dessa skiljaktigheter mellan övervakning efter villkorlig frigivning och vid skyddstillsyn bör av lagtekniska skäl de bestämmelser som reglerar inom vilka ramar som övervakningen skall äga rum i så stor utsträckning som möjligt vara

gemensamma. Gemensamma bestämmelser gör också systemet mer lättbegripligt. Kommitténs fortsatta överväganden sker med denna utgångspunkt. I den fortsatta framställningen kommer därför övervakning efter villkorlig frigivning och under skyddstillsyn att tas upp i ett sammanhang.

Kommittén har inom sin tidsram varken i sak eller i språkligt hänseende kunnat behandla alla frågor som rör kriminalvården i frihet. Det har också förutsatts i kommitténs direktiv att varje enskild sakfråga inom kriminalvårdens område inte hinner behandlas och att den nuvarande regleringen av vissa centrala frågor lämnas oförändrade i kommitténs förslag. Kommittén har med hänsyn till detta inriktat sig på övergripande frivårdsfrågor och förenklingar av regelverket. Kommittén vill här erinra om att det faller utanför ramen för kommitténs uppdrag att behandla själva påföljderna. Kommittén har övervägt att – med undantag för föreskrift om kontraktsvård och samhällstjänst – föreslå att domstolarna inte längre skall ha möjlighet att meddela särskilda föreskrifter om vad som skall gälla under verkställigheten. Kriminalvården bör ha tillräcklig kompetens för att i de flesta frågor själv kunna avgöra verkställighetsinnehållet. Det framstår också som mindre förenligt med domstolarnas egentliga uppgifter att reglera verkställighetsdetaljer. Denna fråga måste dock bedömas i samband med påföljderna och får ses över i annat sammanhang. Kommittén har istället som allmän utgångspunkt att de befogenheter som domstolarna i viss mån har i fråga om verkställighetens innehåll är kvar.

I kapitel 6–7 har tagits upp frågor gällande verkställighetsplanering och samarbete med andra myndigheter m.fl.

29.2.2 Prövotidens längd och allmänna skötsamhetskrav

Kommitténs bedömning: Någon förändring av nuvarande regler om prövotidens längd görs inte. Detsamma gäller de allmänna skötsamhetskrav som den dömde har att följa under prövotiden.

Prövotidens längd

Både villkorlig frigivning och skyddstillsyn innebär att den dömda undgår att verkställa viss tid i anstalt. Om den dömda begår nya brott kan den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad eller skyddstillsynen omvandlas till ett fängelsestraff. Av rättssäkerhetsskäl måste den tid som förverkande eller omvandling kan ske – prövotiden – vara noggrant angiven i lag.

Vid villkorlig frigivning motsvarar prövotiden idag den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst ett år. Vid skyddstillsyn är prövotiden tre år från den dag då påföljden börjar verkställas. Om den dömda fälls till ansvar för nya brott kan rätten förlänga prövotiden.

Prövotidens längd har varierat genom åren. Den nuvarande regleringen har tillämpats under lång tid och synes fungera väl såväl vid skyddstillsyn som efter villkorlig frigivning. Det har inte framkommit några omständigheter som talar för att prövotidens längd borde förändras i något avseende.

Möjligen skulle det kunna ifrågasättas om prövotiden även efter villkorlig frigivning från ett kortare fängelsestraff skulle motsvara den återstående strafftiden eller kortare tid. Med nuvarande bestämmelser blir prövotiden efter kortare fängelsestraff längre än strafftiden. Vid exempelvis en dom till tre månaders fängelse blir prövotiden elva månader längre än strafftiden. Med hänsyn till att övervakning skall kunna komma igång och ha möjlighet att ge effekt bör dock någon förändring enligt kommittén inte ske.

Kommittén anser vidare att prövotiden under verkställigheten bör ligga fast i lag. En annan ordning skulle kunna leda till ovisshet och bristande förutsebarhet ifråga om prövotidens utgång. Vidare skulle det kunna medföra tillämpningsproblem för domstolar vid återfall i brott.

Allmänna skötsamhetskrav

Enligt nuvarande bestämmelser är den dömda skyldig att under prövotiden följa vissa allmänna skötsamhetskrav, nämligen:

1. att vara skötsam,
2. att efter förmåga försöka försörja sig,

3. att rätta sig efter vad som åligger honom eller henne enligt brottsbalken eller enligt föreskrifter eller anvisningar som meddelats med stöd av balken,
4. att på kallelse inställa sig hos den lokala kriminalvårdsmyndigheten samt
5. att göra vad han eller hon kan för att ersätta genom brottet uppkommen skada, som han förpliktats att ersätta.

De allmänna skötsamhetskraven bör enligt kommitténs mening vara kvar under prøvotiden. Det framstår för kommittén som självklart att den som kommit i åtnjutande av förmånen att få slippa en anstaltsvistelse bör sträva efter att uppfylla dessa krav. Visserligen kontrollerar kriminalvården inte att den dömda uppfyller kraven annat än under övervakningstiden. Några påföljder om något av kraven inte uppfylls förekommer normalt inte heller. Detta behöver dock inte innebära att skötsamhetskraven saknar betydelse. De lagstadgade kraven innebär riktlinjer till den dömda om hur han eller hon bör bete sig. Även utan kontroll och påföljder bör möjligheten att genom lagbestämmelsen styra beteendet inte underskattas. Dessutom kan bestämmelserna vid misskötsamhet få betydelse för övervakningens innehåll. Kommittén anser därför att det inte finns skäl att ta bort kraven.

29.2.3 Beslut om övervakning

Kommitténs förslag: Skyddstillsyn skall även i fortsättningen enligt lag vara förenad med övervakning.

Kriminalvården skall i god tid före villkorlig frigivning pröva om den intagne efter frigivningen skall vara ställd under övervakning. Beslut om övervakning skall fattas om det vid prövningen eller senare framkommer att övervakning behövs för att minska risken att den dömda i frihet kommer att begå nya brott.

Obligatorisk övervakning vid skyddstillsyn

En dom till skyddstillsyn är enligt brottsbalken alltid förenad med övervakning. Det finns inte skäl för kommittén att föreslå någon ändring av dessa bestämmelser. Skyddstillsyn skall således även fortsättningsvis vara förenad med övervakning.

Här kan erinras om att domstolen kan välja villkorlig dom som påföljd om det inte finns behov av stöd och hjälp samt kontroll för att förebygga brott, dvs. om det inte finns något behov av övervakning.

Beslut om övervakning efter villkorlig frigivning

Enligt den ursprungliga bestämmelsen i brottsbalken skulle övervakning alltid äga rum efter villkorlig frigivning. Övervakningsnämnden kunde dock medge att övervakning inte skulle äga rum om övervakning vid tidpunkten för villkorlig frigivning inte bedömdes vara nödvändig. Detta innebar att nästan alla som villkorlig frigavs ställdes under övervakning. Med tiden ansågs detta inte nödvändigt och lagregeln ändrades under början av 1980-talet till sin nuvarande lydelse.

För att övervakning skall bli aktuell efter villkorlig frigivning krävs enligt nuvarande lagregel att den lokala kriminalvårdsmyndigheten fattar särskilt beslut om detta. Sådant beslut kan fattas när myndigheten bedömer det som påkallat. Möjligheten är i lagtexten uttryckt som en fakultativ möjlighet för myndigheten och innefattar således inte någon lagstadgad skyldighet att fatta beslut om övervakning när det bedöms som påkallat.

I förarbetena (prop. 1982/83:85) anfördes att övervakning borde användas endast när den kan förväntas fylla någon positiv funktion och att frivårdens resurser borde koncentreras till fall där övervakningen kan fylla ett behov. Behovet skulle bedömas utifrån såväl övervakningens stöd- och hjälpfunktion som kontrollfunktion. Därvid kunde förutom den frigivnes behov av hjälp och stöd även beaktas de förhållanden som väntar den intagne efter frigivningen. Det ansågs också naturligt att låta straffets längd påverka bedömningen. Som exempel nämndes att övervakning som regel kunde underlåtas vid villkorlig frigivning från fängelse i högst sex månader.

KVS har utvecklat egna riktlinjer för bedömningen av övervakningsbehovet. Enligt KVS föreskrifter skall som grund för bedömningen ligga den risk- och behovsbedömning som gjorts i samband med verkställighetsplaneringen i anstalt. Om risken för återfall i brott bedöms som medelhög eller hög bör detta normalt leda till övervakning. Den som är dömd till fängelse i högst sex månader bör dock ställas under övervakning endast om risken är hög. Den som är under 21 år bör ställas under övervakning även om återfallsrisken är låg. För dömda mellan sex månader och två år talar narkotika-, vålds- eller egendomsbrottslighet för att övervakningsbehov finns liksom att den intagne har missbruksproblem. För intagna med strafftider på två år eller däröver bör övervakning beslutas om inte starka skäl talar mot det.

Andelen övervakade har de senaste åren varit mellan 67–80 procent av de villkorligt frigivna.

Kommittén anser, i enlighet med vad som gäller idag, att det inte kan anses nödvändigt att ställa samtliga villkorligt frigivna under övervakning. Det allmänna skötsamhetskrav som gäller under prøvotiden och risken att få den villkorligt medgivna friheten förverkad vid återfall i brott måste i många fall kunna anses utgöra ett tillräckligt påverkansmedel för skötsamhet och minskad återfallsrisk. Det är, som uttalades i 1983 års lagstiftningsärende, då naturligt att sätta in kriminalvårdens resurser där de bättre behövs. Övervakning efter villkorlig frigivning bör således även i fortsättningen förutsätta att kriminalvården fattar särskilt beslut om detta. Med hänsyn till att den nya kriminalvårdslagen skall vara organisationsoberoende bör inte anges vem inom kriminalvården som bör fatta beslutet.

Avgörande för beslut om övervakning bör vara om den dömda behöver hjälp och stöd samt stå under kontroll för att risken att den dömda på fri fot kommer att utöva brottslig verksamhet skall minska. Det bör komma till klart uttryck i lagstiftningen att kriminalvården skall fatta beslut om övervakning när så är fallet.

Bedömningen bör vara individuell och grundas på den behovs- och riskutredning som utförts i samband med upprättande av verkställighetsplanen och vad som har förekommit under verkställigheten. Detta innebär att omständigheter hänförliga till den intagnes person, såsom missbruk, psykiska besvär och levnadsförhållandena efter frigivningen, måste beaktas liksom den intagnes beteende under verkställigheten. Särskilda omständigheter av betydelse är också brottslighetens art, omfattning och karaktär,

fängelsestraffets längd och även i vilken utsträckning som den dömde tidigare gjort sig skyldig till brott.

Många intagna som vistats lång tid i anstalt behöver det stöd och den hjälp samt kontroll som kriminalvården kan erbjuda efter den villkorliga frigivningen för att kunna klara av att leva ett samhällsanpassat liv i frihet utan kriminalitet. Detta behov av en successiv och kontrollerad utslussning från anstalt till frihet är mindre framträdande för intagna med en mycket kort tids vistelse i anstalt. Det är därför naturligt att intagna med långa strafftider i större utsträckning blir föremål för övervakning än intagna med kortare strafftider.

Risken för ny och allvarlig brottslighet kan emellertid vara minst lika påtaglig för intagna med ett kort fängelsestraff att avtjäna. Det gäller inte minst den som under en kort tidsperiod har avtjänat många fängelsestraff. Sådana intagna, som inte sällan har missbruksproblem och psykiska besvär, kan vara i mycket stort behov av hjälp och stöd samt kontroll för att kunna leva ett mer samhällsanpassat liv utan kriminalitet.

Med hänsyn till att många korttidsdömda är tillräckligt skötsamma för att få avtjäna fängelsestraff utanför anstalt genom korttidsboja kan det antas att andelen korttidsdömda i anstalt med hög återfallsrisk ökar. Samtidigt är det inte alla långtidsdömda som behöver övervakning. Vissa mycket allvarliga gärningar som renderat långa fängelsestraff kan ibland framstå som engångsföreteelser. Sådana intagna kan ha skött tillfälliga vistelser utanför anstalt och verkställigheten i övrigt exemplariskt samt visat mycket stor förändringsvilja. I sådana fall kan det inte anses finnas behov av övervakning.

Det kan i något fall hända att den intagne är i stort behov av hjälp och stöd men att återfallsrisken måste anses vara låg. I sådana fall bör beslut om övervakning inte fattas. Istället bör kriminalvården se till att den dömde före den villkorliga frigivningen får kontakt med de ordinarie samhällsorgan som kan svara för det stöd som den frigivne kan behöva.

Det är inte uteslutet att beslut om övervakning kan behöva fattas beträffande någon som verkställer fängelsestraff utanför anstalt genom korttidsboja. Oftast torde det dock föreligga en så låg återfallsrisk beträffande de som verkställer kortare fängelsestraff genom korttidsboja att det mera sällan kan anses påkallat med övervakning. Har den dömde förts till anstalt på grund av

misskötsamhet kan omständigheterna dock vara sådana att övervakning bör äga rum efter frigivningen.

Som tidigare framgått ställs fortfarande en övervägande del av de som verkställer fängelsestraff i anstalt under övervakning efter villkorlig frigivning. Kommittén har inte grund för någon annan bedömning än att det under nuvarande förhållanden är påkallat med övervakning i dessa fall. För detta talar för övrigt de allt längre strafftiderna och de fängelsedömdas allt sämre levnadsförhållanden. Kommitténs förslag syftar inte till att ställa ett färre eller större antal intagna under övervakning efter villkorlig frigivning.

De utökade möjligheter till utslussningsåtgärder och andra incitament till skötsamhet som kommittén föreslår bör dock medföra att återfallsrisken generellt sett minskar. Kommitténs förslag bör därför leda till att antalet beslut om övervakning minskar något.

Tidpunkten för prövningen och beslutet om övervakning

Enligt 13 § KvaF skall den lokala kriminalvårdsmyndigheten i god tid före villkorlig frigivning pröva om den intagne efter frigivningen skall stå under övervakning. Det är av stor vikt att så sker även i framtiden då den närmaste tiden efter villkorlig frigivning från anstalt utgör en mycket kritisk tidpunkt ur återfallssynpunkt och det behövs tid att planera för eventuella stödåtgärder. Även när övervakning inte blir aktuell är det av väsentlig betydelse för den dömda att kunna få besked för att förutse och planera sin framtid. Med hänsyn till detta bör prövningen ske i god tid före villkorlig frigivning. Prövningen bör äga rum i samband med en översyn av verkställighetsplanen, som ju skall omfatta även tiden efter villkorlig frigivning.

Det kan efter prövningen visa sig att ett beslut om att övervakning inte skall äga rum visar sig felaktigt. Sådana omständigheter kan framkomma både före och efter villkorlig frigivning. Under förutsättning att det sker i tillräcklig tid före prövotidens utgång bör kriminalvården som idag kunna fatta beslut om övervakning. Som kommer att framgå i följande avsnitt bör det också finnas möjlighet att upphäva ett beslut om övervakning för det fall att den inte längre behövs.

29.2.4 Övervakningstidens längd

Kommitténs förslag: Övervakningstiden bör även i fortsättningen vara ett år.

Kriminalvården får besluta att övervakningen efter villkorlig frigivning skall upphöra i förtid om övervakning inte längre behövs.

Kriminalvården får besluta om förlängd övervakning om den dömden inte följer sina skyldigheter under övervakningen. Övervakning skall som idag inte få pågå efter prövotidens utgång.

Enligt gällande bestämmelser i brottsbalken upphör övervakningen såväl efter villkorlig frigivning som vid skyddstillsyn utan något särskilt beslut sedan ett år av prövotiden förflutit. Vid kontraktsvård kan rätten dock förordna om längre övervakningstid. Tiden får i sådant fall inte sättas längre än vad som behövs för att behandlingen skall kunna slutföras och aldrig överstiga prövotiden. Särskilda regler finns också för det fall verkställigheten har avbrutits av högre rätt, men den tilltalade därefter ändå döms till skyddstillsyn.

Övervakningsnämnden kan besluta att övervakningen efter villkorlig frigivning skall upphöra innan ett år av prövotiden förflutit om övervakning inte längre är påkallad. Motsvarande möjlighet finns inte vid skyddstillsyn.

Både efter villkorlig frigivning och vid skyddstillsyn kan övervakningstiden förlängas. Så kan ske om den dömden missköter sig. Förlängning kan också beslutas om den dömden behöver stå under övervakning till dess samhällstjänsten fullgjorts. Som en yttersta gräns gäller att övervakning inte får pågå efter prövotidens utgång.

Har övervakningen förlängts kan den upphävas i förtid såväl efter villkorlig frigivning som vid skyddstillsyn.

Från början gällde att tillsynen över villkorligt frigivna och skyddstillsynsdömda (villkorligt dömda) ägde rum under lika lång tid som prövotiden. Det ansågs dock onödigt och olämpligt att övervakningen pågår under så lång tid som prövotiden kan löpa. Kommittén instämmer i denna bedömning.

Den största risken för att den dömden begår nya brott infinner sig ofta i början av prövotiden. Behovet av olika insatser är också som regel större under början av prövotiden. Har det visat sig att den

dömde klarat av kraven under övervakningen och inte begått nya brott finns det som regel inte skäl att låta övervakningen fortsätta. Den tid som återstår av prøvotiden kan istället vara förenad med ett allmänt skötsamhetskrav. Med en kortare övervakningstid kan kriminalvårdens resurser intensifieras och användas på ett mer effektivt sätt. Det har inte framkommit annat än att en övervakningstid på ett år har visat sig fungera förhållandevis väl. I normalfallet bör därför övervakningen även i fortsättningen pågå ett år.

Vid övervakning efter villkorlig frigivning bör det i likhet med vad som gäller idag finnas möjlighet att förkorta övervakningstiden. Den villkorligt frigivne har varit föremål för insatser och kontrollåtgärder i anstalt, kanske under lång tid. Den allra närmaste tiden efter villkorlig frigivning är mest känslig ur återfallssynpunkt och det behövs kanske endast övervakning under den tiden. Fallers utslussningen väl ut bör övervakningen kunna upphöra även om inte ett år av prøvotiden har löpt. Övervakning efter villkorlig frigivning bör således kunna upphöra i förtid om den dömde visat sig uppfylla sina åtaganden i verkställighetsplanen och det inte längre finns risk för fortsatt brottslig verksamhet.

Vad däremot gäller skyddstillsyn är övervakningen en väsentlig del i påföljdsinnehållet. Kommittén finner därför att det inte finns anledning att införa möjlighet att förkorta övervakningstiden vid skyddstillsyn. Det är för övrigt tveksamt om detta faller inom ramen för kommitténs uppdrag. Det kan framhållas att om den dömde sköter sig väl och risken för nya brott bedöms som låg kan kontaktfrekvensen minska och kontrollnivån bli lägre.

Någon förändring föreslås inte heller vad gäller möjligheten att förlänga övervakningstiden. Sådant beslut får fattas om den dömde under övervakningstiden inte följt sina skyldigheter.

Det är av väsentlig betydelse att kriminalvården sätter in åtgärder där de bäst behövs och att risken för brott minimeras under prøvotiden. När förutsättningar föreligger bör därför finnas en skyldighet att fatta beslut om upphörande av övervakningen i förtid liksom förlängd övervakning.

Beslut om upphörande i förtid och om förlängd övervakning bör enligt kommitténs mening kunna fattas av kriminalvården. För att undvika risken för påtryckningar och otillbörlig påverkan samt för att främja en enhetlig praxis bör sådana beslut fattas i särskild ordning, t.ex. i kollegium eller av högre tjänstemän. Det får

ankomma på regeringen eller kriminalvården att meddela närmare bestämmelser om beslutsordningen.

Det är av stor vikt att kriminalvården vid beslut om upphörande av övervakning i förtid eller om fortsatt övervakning beaktar intresset av samhällsskydd och enskildas rättstrygghet. Det behövs därför tillsyn över tillämpningen och en utveckling av kriminalvårdens egen styrning av verksamheten inom frivården. För att underlätta uppföljningen och styrningen bör det finnas redovisning om i vilken utsträckning som beslut om upphörande av övervakning i förtid och förlängd övervakning fattas, såväl av enskilda beslutsfattare som i olika delar av landet. För att kunna göra jämförelser över tid och mellan olika delar av landet bör också mätas i vilken omfattning som återfall i brott sker efter bl.a. beslut om upphörande av övervakning i förtid. Några detaljerade föreskrifter i lag om uppföljningen bör inte ges, utan detta får istället ske inom ramen för regeringens och kriminalvårdens egen styrning samt t.ex. BRÅ:s verksamhet.

Ett beslut av kriminalvården om upphörande av övervakning i förtid får anses vara till fördel för den övervakade och bör därför inte kunna överklagas av denne. Om beslutet visar sig felaktigt, t.ex. på grund av att vissa omständigheter inte beaktats eller felaktigt rättstillämpning, bör kriminalvården kunna ändra beslutet och på nytt ställa den dömde under övervakning. Detsamma bör gälla om nya omständigheter framkommit. Sådana beslut bör i likhet med beslut om fortsatt övervakning kunna överklagas av den övervakade. Beslutet skall dock omedelbart gälla om inte något annat förordnas.

Det ankommer inte på kommittén att gå in på frågan om domstols möjligheter att besluta om förlängd övervakning. Den möjligheten kommer således finnas kvar. Övervakningsnämnden har idag möjlighet att förkorta övervakningstiden om domstolen inom ramen för en dom till fortsatt skyddstillsyn beslutat att förlänga övervakningstiden. Enligt kommitténs mening bör kriminalvården även i dessa fall kunna besluta om upphörande i förtid. Med hänsyn till domstolens bedömning bör dock kriminalvården vara försiktig med att förkorta övervakningen i dessa fall, i synnerhet som det är fråga om återfall i brott under tid när den dömde stått under övervakning. Står det helt klart att övervakning inte längre behövs kan det dock inte finnas något hinder för att förordna om upphörande av övervakningen i förtid. Så kan exempelvis vara fallet när den dömde kommer att vara

underkastad psykiatrisk tvångsvård under övervakningsperioden eller att han eller hon har drabbats av något annat sjukdomstillstånd.

29.2.5 Övervakare och stödpersoner

Kommitténs förslag: En ny terminologi införs. Till övervakare skall utses en tjänsteman inom kriminalvården (motsvarande dagens tjänstemannaövervakare). En för uppdraget lämplig lekman skall utses som stödperson under övervakningen (motsvarande nuvarande lekmannaövervakare) om det inte finns särskilda skäl.

Kriminalvården övertar domstolens befogenhet att besluta om val av övervakare och stödperson.

Kommitténs bedömning: I dom till skyddstillsyn skall anges vilket frivårds kontor som skall ansvara för övervakningen och hur den dömde kan komma i kontakt med tjänstemän vid kontoret.

Bakgrund

Enligt 15 § KvaF skall ansvaret för övervakning efter villkorlig frigivning ligga hos den lokala kriminalvårdsmyndighet med frivård som har sitt verksamhetsområde där den frigivne skall vara bosatt efter frigivningen eller om detta inte kan utrönas, där den frigivne kan antas komma att vistas närmast efter frigivningen.

Enligt 4 kap 1 § frivårdsförordningen skall det i Kriminalvårdsnämndens eller övervakningsnämnds beslut om övervakning anges vilken lokal kriminalvårdsmyndighet som skall svara för övervakningen. Om detta inte angetts ansvarar beslutande myndighet, om ansvaret inte flyttats över till någon annan lokal myndighet.

I 4 kap. 4 § frivårdsförordningen anges att den lokala kriminalvårdsmyndigheten skall hålla övervakaren underrättad om den dömdes förhållanden under anstaltstiden. Myndigheten skall se till att övervakaren besöker den dömde i anstalten i den utsträckning det behövs samt i övrigt verka för att den dömde håller kontakt med övervakaren under anstaltstiden.

Enligt bestämmelserna i brottsbalken skall domstolen i en dom till skyddstillsyn förordna en särskild person som övervakare, om

inte särskilda skäl talar emot det. Enligt 5 § andra stycket förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål m.m. skall den lokala kriminalvårdsmyndigheten i sitt yttrande till domstolen ha lämnat förslag på övervakare, om den funnit att det finns ett behov av övervakning. Av förordningen framgår vidare att den misstänkte skall få tillfälle att yttra sig över valet av övervakare och om möjligt sammanträffa med den som föreslås. Om det inte finns något förslag på övervakare anges i domen att den lokala kriminalvårdsmyndigheten förordnar övervakare.

Enligt 2 kap. 3 § frivårdsförordningen skall en handläggande tjänsteman eller annan lämplig person förordnas som övervakare.

Vidare framgår av 2 kap 1 § frivårdsförordningen att det i en dom på skyddstillsyn skall anges vilken lokal kriminalvårdsmyndighet som skall ansvara för övervakningen av den dömd. I 5 kap. 1 § anges att den lokala kriminalvårdsmyndigheten skall se till att varje övervakningsuppdrag blir utfört på ett tillfredsställande sätt. Myndigheten skall ge övervakarna råd och riktlinjer om hur uppdragen skall utföras och fortlöpande lämna dem annat biträde. Den övervakare som förordnats skall informeras om bl.a. domen och särskilda föreskrifter. Ansvaret för övervakningen kan överflyttas till annan myndighet och annan övervakare kan under vissa förhållanden förordnas.

I kriminalvårdens föreskrifter anges att lekmannaövervakare och/eller biträdande övervakare skall eftersträvas. Övervakning genom lekman sägs utgöra ett komplement till handläggande tjänsteman och ersätter inte handläggarens myndighetsansvar.

Den dömd skall informeras om vad lekmannaövervakning innebär och hans möjligheter att själv föreslå övervakare. Den dömdes eget önskemål om lekmannaövervakare bör beaktas. Om den dömd inte själv kan ge något förslag bör frivården föreslå lämplig övervakare. I de fall den dömd lider av psykisk störning/sjukdom, har grava missbruksproblem, är våldsbenägen, eller genomgår behandling på institution bör tjänstemannaövervakare väljas. Så bör också ske om ett alltför stort antal personer redan är inblandade i ärendet.

Biträdande övervakare kan ibland förordnas, bl.a. när ärendet kräver stora insatser, den dömd har särskilda behov eller handläggande tjänsteman är förordnad som övervakare.

Förutsättningarna för och behovet av lekmannaövervakare skall alltid prövas noggrant i samband med att verkställighetsplanen upprättas eller revideras.

I föreskrifterna anges vidare att den viktigaste rekryteringsbasen för lekmanövervakare är klientens nätverk, som bör kartläggas redan på personutredningsstadiet. Frivården ansvarar för prövningen av om föreslagen lekman är lämplig för uppdraget. Handläggande tjänsteman bör alltid sammanträffa med den tilltänkte övervakaren, såvida denne inte redan är väl känd av myndigheten. Referenser bör inhämtas. Om utdrag ur socialregistret är aktuellt krävs skriftligt tillstånd av den blivande övervakaren. Beträffande valet av övervakare sägs följande.

Vid val av övervakare bör beaktas både dennes möjlighet att kontrollera den dömdes livsföring och förutsättningar att ge honom stöd och vägledning. Lekmanövervakarens möjlighet att öka den dömdes sociala kontaktyta är viktig liksom den informella sociala kontroll som anknytning till närmiljön kan ge. Förtroendemannen har endast en stödande roll. Vidare bör övervakaren/förtroendemannen inte stå i sådan relation till den dömda att beroendeförhållande kan uppstå, exempelvis är det mindre lämpligt med arbetsgivare, nära släktingar eller vänner. Personer som haft dokumenterade missbruksproblem bör inte förordnas förrän de levt drogfrött under minst tre års tid.

Kontroll mot misstankeregistret (MR) och belastningsregistret (BR) bör alltid ingå i lämplighetsbedömningen. Den tilltänkta övervakaren/förtroendemannen bör informeras om att kontrollen görs. Om en person förekommer i misstanke och/eller belastningsregistret måste en ingående prövning ske. Person som förekommer i misstanke och/eller belastningsregistret bör inte förordnas så länge brottsmisstanken kvarstår. Kriminalvården har endast behörighet avseende uppgift om misstanke om brott för vilket åtal väckts. Övrig information som kan finnas i MR skall inte beaktas. Om det rör sig om enstaka bötesbrott avseende t.ex. hastighetsöverträdelse behöver detta i sig inte innebära att personen är olämplig som övervakare/förtroendeman. Bötesbrott kan emellertid inte generellt undantas, eftersom det t ex kan avse sexuellt ofredande, vilket kan medföra att personen är olämplig. För den som dömts för brott bör minst följande tider förflyta innan övervakningsuppdrag kan komma ifråga:

<i>Påföljd</i>	<i>Tid</i>
Villkorlig dom	1 år efter prövotidens utgång
Villkorlig dom med samhällstjänst	3 år efter det att samhällstjänsten fullgjorts
Fängelse (inkl iöv) utan övervakning	3 år efter frigivningsdagen
Fängelse (inkl iöv) med övervakning	3 år efter övervakningens upphörande
Skyddstillsyn	3 år efter övervakningens upphörande
Böter	Individuell bedömning

De angivna tiderna är att betrakta som minimitider. För personer som dömts för grov brottslighet eller vid upprepade tillfällen kan finnas skäl att förlänga tiden. En särskilt noggrann lämplighetsbedömning måste dock alltid göras när den avser en person som dömts till kriminalvårdspåföljd. Således kan fler referenser behövas för att konstatera att tidigare problematik inte längre finns kvar och därmed ge underlag för en helhetsbild. I det fall kriminalvårdsmyndigheten får kännedom om att en redan förordnad lekmanövervakare misstänks eller döms för brott eller på annat sätt uppträder olämpligt, bör denne entledigas från sitt uppdrag.

Frivården har för närvarande svårt att leva upp till sitt mål att ha 60 % lekmanövervakare. Andelen lekmanövervakare har de sista åren uppgått till i genomsnitt cirka 43 procent. I storstäderna är andelen lekmanövervakare lägre. Anledningen till detta kan förutom rekryteringsproblem vara att det i storstäderna finns fler dömda som lider av psykisk störning/sjukdom, har grava missbruksproblem eller är våldsbenägna.

Överväganden och förslag

Ansvar för övervakningen

Övervakning innebär att den dömdes förhållanden kontrolleras och ett betydande mått av myndighetsutövning. Ansvar för sådana arbetsuppgifter måste ligga hos kriminalvården och kan enligt kommitténs mening inte överlåtas åt en lekman eller någon annan.

Det bör alltid stå klart vilket frivårdskontor som skall ansvara för övervakningen. I såväl dom till skyddstillsyn som beslut om övervakning efter villkorlig frigivning bör därför anges vilket frivårdskontor som är ansvarigt för övervakningen. I domen eller beslutet bör också anges adress, telefonnummer och andra uppgifter som gör det enkelt för den dömda och andra att komma i kontakt med tjänstemän vid kontoret. Generella riktlinjer för valet av frivårdskontor bör som idag ges i kriminalvårdens föreskrifter.

En tjänsteman inom kriminalvården skall utses till övervakare

Den som står under övervakning kan idag ha en handläggande tjänsteman och vid sidan härav en lekmannaövervakare. Han eller hon kan också ha en tjänstemannaövervakare och en lekmannaövervakare. Ibland förekommer enbart tjänstemannaövervakare.

Terminologin framstår enligt kommitténs mening som något förvirrande. För att förenkla saken föreslår kommittén att termen "övervakare" bör förbehållas den frivårdstjänsteman som är utsedd till handläggare för den övervakade varvid lekmännen bör ges en annan benämning.

Den tjänsteman som utses till övervakare skall ha ansvaret för övervakningen under hela övervakningstiden. En särskilt förordnad övervakare kan få bättre kunskap om den dömda och kontinuitet i arbetet än om flera tjänstemän är inblandade. Möjligheten att förmedla hjälp och stöd samt att kunna knyta en god kontakt med den dömda blir också lättare.

Även om den dömda således bör behålla samma övervakare under hela övervakningstiden kan det stundtals förekomma behov av ett byte. Övervakaren kanske slutar sin anställning på frivårdskontoret. Eller så kan övervakaren på grund av den dömdes beteende få svårt att fullgöra sitt arbete. Enbart den omständigheten att den dömda önskar byta övervakare bör dock inte utgöra tillräckligt skäl för ett byte.

Något hinder att förordna flera övervakare kan inte föreligga. Detta kan vara nödvändigt om stora arbetsinsatser krävs eller om den övervakade uppträder aggressivt eller annars har ett starkt utagerande beteende.

Även om det är viktigt att det råder en god kontakt mellan övervakaren och den dömda kan den sistnämnda inte tillåtas ha något inflytande över val av övervakare. Detta är helt och hållet en uppgift för kriminalvården, som bör se till att rutiner finns för att utomstående inte skall kunna styra över valet.

Det förekommer inte sällan att den dömda vid ett eller flera tillfällen tidigare varit föremål för övervakning av frivården. Kriminalvården bör utarbeta riktlinjer för i vad mån tidigare förordnad tjänsteman på nytt skall förordnas som övervakare.

En lekman skall utses som stödperson om det inte finns särskilda skäl

Om inte särskilda skäl talar emot det, skall en lekman utses som kan bistå under övervakningen. Särskilda skäl kan exempelvis finnas när den dömde har ett så utagerande beteende att det inte framstår som lämpligt att förordna en lekman som stödperson. Den dömde kan också få sitt behov av stöd och hjälp tillgodosett på annat håll, t.ex. genom att han eller hon behandlas på vårdinrättning. Vidare kan särskilda skäl föreligga om det är omöjligt att finna en lämplig stödperson för den dömde.

Frivården har de senaste åren haft svårigheter att rekrytera lämpliga lekmanövervakare, i synnerhet i större städer. Även om kriminalvården kan göra mer för att rekrytera och behålla lämpliga lekmän kan det i enstaka fall visa sig omöjligt att finna en lämplig person. Någon absolut skyldighet för kriminalvården att utse en lekman bör därför inte anges i den nya lagen.

Efter det att övervakningen avslutats kan lekmanen fortsätta att ge hjälp och stöd till den intagne i en annan myndighets regi. Den som vårdas inom den psykiatriska tvångsvården kan ges en stödperson. Inom socialtjänsten finns kontaktpersoner. Lekmanen kan också ha varit förordnad för den dömde inom kriminalvården före övervakningen, då under benämningen stödperson (i häkte) eller förtroendeman (i anstalt). Lekmanen har i samtliga nu berörda fall nära nog samma funktion, nämligen att utgöra ett stöd till och utöva viss tillsyn över den dömde.

Det är enligt kommitténs mening önskvärt att den dömde ges stöd och tillsyn av samma lekman oavsett vilken myndighet eller verksamhetsgren som för tillfället ansvarar för den dömde. Det skulle också framstå som tydligare och mer konsekvent om lekmanen hade samma benämning överallt. Kommittén anser för sin del att benämningen stödperson skulle kunna användas. Det finns dock inte möjlighet för kommittén att föreslå någon förändring av hur lekmanen skall benämnas inom andra områden än inom kriminalvården. Kommittén föreslår därför endast att lekmanen benämns stödperson i den nya kriminalvårdslagen och förutsätter att frågan tas upp till behandling i andra sammanhang.

I enlighet med vad som gäller idag bör till stödperson utses en för uppdraget lämplig person. Kriminalvården bör såväl vid skyddstillsyn som efter villkorlig frigivning på egen hand kunna fatta beslut om vem som skall utses och meddela närmare riktlinjer om valet.

Vid skyddstillsyn bör det ha utretts redan före huvudförhandlingen i brottmålet vem som skall utses till stödperson. Om detta undantagsvis inte har gjorts bör kriminalvården i förekommande fall snarast efter domen utse någon.

Valet av stödperson är av stor betydelse och kriminalvården måste därför ställa höga krav på den som skall utses. Stödpersonen löper risk att bli manipulerad och det är därför viktigt att inte olämpliga personer utses. Som kriminalvården angett i sina allmänna råd är nära släktingar eller vänner ofta olämpliga för uppdraget. Om de besitter någon särskild egenskap som gör dem särskilt lämpliga för uppdraget bör de dock kunna förordnas. Så kan t.ex. vara fallet om det står klart att släktingen eller vänner kan utöva ett starkt inflytande i rätt riktning över den övervakade.

Beträffande valet av övervakare i övrigt kan kommittén hänvisa till vad som i bakgrundsavsnittet ovan återgetts ur kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd.

Den dömde bör alltid beredas tillfälle att ha synpunkter över valet av stödperson. Något avgörande inflytande kan det dock inte bli tal om.

Har en annan myndighet tidigare utsett en lämplig lekman bör kriminalvården kunna förordna denne till stödperson under övervakningen. Kriminalvården bör också genom samarbete med andra myndigheter, t.ex. socialtjänsten, kunna verka för att den övervakade får behålla stödpersonen efter övervakningens slut.

29.2.6 Allmänt om kriminalvårdens arbetsuppgifter

Kommitténs förslag och bedömning: Någon förändring i sak av frivårdens generella arbetsuppgifter under övervakningen föreslås inte.
--

Den lokala kriminalvårdsmyndigheten skall, enligt 26 kap. 14 § och 28 kap. 6 § brottsbalken, genom tillsyn samt förmedling av stöd och hjälp verka för att den frigivne eller dömde inte återfaller i brott och för att hans återanpassning i samhället även i övrigt främjas.

Den lokala kriminalvårdsmyndigheten skall för detta ändamål fortlöpande hålla sig underrättad om den dömdes livsföring och om hans förhållanden i övrigt.

De arbetsuppgifter som framgår av lagbestämmelserna bör enligt kommittén i princip gälla även i framtiden. Frivårdens arbete under övervakningen har utvecklats och tillämpats under lång tid. På det hela taget synes verksamheten fungera väl. De nu berörda bestämmelserna kan visserligen behöva ändras i språkligt hänseende och göras organisationsoberoende. Någon större förändring i sak av frivårdens generella arbetsuppgifter under övervakningen kan dock inte anses nödvändig och föreslås därför inte.

Allmänt gäller vidare enligt 5 kap. 14 § frivårdsförordningen att övervakningen skall fullgöras på ett sådant sätt att den dömda och den dömdes anhöriga inte i onödan tillfogas obehag. Vidare skall enligt 5 kap. 5 § samma förordning den lokala kriminalvårdsmyndigheten så snart som möjligt för den dömda noggrant redovisa vad den dömda har att rätta sig efter under prövotiden och följderna av att den dömda begår brott eller på annat sätt inte fullgör sina skyldigheter.

Dessa uppgifter för kriminalvården bör finnas kvar i förordning eller föreskrifter.

Hur kriminalvården mer konkret skall utföra sina arbetsuppgifter kommer att behandlas i påföljande avsnitt. I stora drag bör följande gälla.

Kommittén har i avsnitt 7.2.1 föreslagit att en verkställighetsplan skall upprättas för var och en som dömts till en kriminalvårds-påföljd. I denna skall anges de villkor som den dömda har att följa under övervakningen. Det kan röra sig om allmänna skötsamhetskrav som gäller för samtliga som står under övervakning. Vidare kan det vara fråga om föreskrifter för att övervakaren eller stödpersonen skall kunna utföra sina arbetsuppgifter eller särskilda föreskrifter och anvisningar som gäller för den dömda under övervakningen.

Övervakningen bör inledas med att övervakaren tillsammans med eventuell stödperson håller ett samtal med den övervakade. Därefter bör övervakaren fortsätta att i viss bestämd omfattning hålla kontaktsamtal med den övervakade. Stödpersonen skall också regelbundet hålla kontakt med den dömda. Under övervakningsperioden kan övervakaren och stödpersonen förmedla hjälp och stöd till den dömda. Kriminalvården kan också tillhandahålla särskild programverksamhet som den övervakade kan delta i. Kriminalvården skall under övervakningen kontrollera att den övervakade uppfyller sina skyldigheter och följer gällande villkor.

Utöver den kontroll som övervakaren och stödpersonen utövar under kontaktsamtalen kan särskilda kontrollåtgärder sättas in.

För att kriminalvården skall kunna fullgöra sina arbetsuppgifter och minska risken för att den dömda begår nya brott är det av mycket stor vikt att det finns ett fungerande samarbete med andra myndigheter, organisationer och enskilda. Frågan om ansvarsfördelning och samarbetet har tagits upp i kapitel 6.

29.2.7 Den övervakades kontakt- och upplysningsskyldighet

Kommitténs förslag och bedömning: Den övervakade skall ha skyldighet att hålla kontakt med övervakare och stödperson i enlighet med vad som föreskrivs i verkställighetsplanen. Han eller hon skall vidare vara skyldig att underrätta övervakaren om bostad, arbetsanställning och andra förhållanden av betydelse för övervakningen.

Enligt nuvarande bestämmelser i brottsbalken är den övervakade skyldig att på kallelse inställa sig hos övervakaren och handläggande frivårdstjänsteman och upprätthålla förbindelse med dessa enligt anvisning. Den övervakade är också skyldig att hålla övervakaren och handläggaren underrättade om hans eller hennes bostad, arbetsanställning och andra förhållanden av betydelse för övervakningen.

Enligt kommitténs mening bör kontakt- och upplysningsskyldigheten finnas kvar. Det är av stor betydelse för frivårdens motivations- och påverkansarbete att den övervakade följer de anvisningar som lämnats om inställelse, telefonförbindelse eller annan kontakt. Genom kontakt- och upplysningsskyldigheten kan också frivården utföra sin kontrollfunktion på ett effektivt sätt. Följer inte den övervakade sina skyldigheter kan kriminalvården förhoppningsvis snabbt sätta in nödvändiga åtgärder för att minska risken för att den övervakade utövar brottslig verksamhet. De olägenheter som skyldigheten innebär för den övervakade kan inte anses som särskilt påtagliga. Kontakt- och upplysningsskyldigheten framstår därför inte som något orimligt krav att ställa på den som fått förmånen av övervakning i frihet istället för vistelse i anstalt.

Den övervakades skyldighet att lämna upplysningar av betydelse, t.ex. om byte av bostad eller arbete, bör för att undvika oklarheter

gälla i förhållande till kriminalvården och den övervakare som är förordnad.

Kontakt- och underrättelseskyldigheten bör fastställas individuellt i verkställighetsplanen. Därav bör också framgå att den övervakade skall vara skyldig att följa övervakarens och stödpersonens anvisningar i nu berört avseende.

29.2.8 Särskilda föreskrifter

Kommitténs förslag och bedömning: Kriminalvården övertar övervakningsnämndernas möjlighet att under övervakningen meddela, ändra och upphäva särskilda föreskrifter om vad som skall gälla under övervakningen.

Möjligheten att ändra och upphäva särskilda föreskrifter som domstol meddelat skall gälla endast om det efter domen framkommit nya omständigheter som innebär att det inte längre finns behov av föreskriften eller att den inte kan tillämpas.

En ny föreskrift får meddelas om den kan antas minska risken för att den övervakade begår nya brott eller för att underlätta tillsynen under övervakningen.

En möjlighet att föreskriva skyldighet att lämna blod-, urin- och utandningsprov införs vid samhällstjänst.

Rätten kan förena en dom till skyddstillsyn med särskilda föreskrifter om vad den dömda skall iaktta under prövotiden.

Det kan gälla föreskrift om kontraktsvård eller samhällstjänst. Rätten kan också förena en villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst. Dessa föreskrifter kommer inte vidare att tas upp här utom såvitt gäller möjligheten att upphäva eller ändra en sådan föreskrift.

Särskild föreskrift kan i övrigt avse

1. vistelseort eller bostad under viss tid, högst ett år åt gången,
2. arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet eller utbildning,
3. läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling i eller utanför sjukhus eller annan dylik inrättning,
4. skyldighet att lämna blod-, urin- eller utandningsprov för kontroll av att han inte är påverkad av beroendeframkallande medel. Dock endast om föreskrift enligt punkten 3 meddelats,

5. tid och sätt för betalning av utdömt skadestånd i anledning av brottet, dock endast i den mån sådan föreskrift med hänsyn till den övervakades ekonomiska situation och övriga omständigheter inte kan antas motverka den övervakades anpassning i samhället,
6. arbete för att avhjälpa eller begränsa skada på egendom som uppkommit genom brottet, och
7. annat arbete som i belysning av brottets och egendomsskadas art framstår som lämpligt (t.ex. arbete för att avhjälpa annan liknande skada).

En förutsättning för att rätten skall kunna meddela föreskrift enligt punkten 1–5 är att det finns skäl att anta att den dömdes för sin anpassning i samhället behöver stöd av föreskriften (26 kap. 15 § brottsbalken). För att rätten skall få meddela föreskrift enligt punkten 6–7 krävs att föreskriften bedöms vara ägnad att främja den dömdes anpassning i samhället och att den skadelidande samtycker till föreskriften (27 kap. 5 § brottsbalken).

De särskilda föreskrifterna under punkten 1–5 kan också meddelas och – under vissa förutsättningar – ändras eller upphävas av övervakningsnämnden efter villkorlig frigivning.

Övervakningsnämnden har också möjlighet att meddela särskild föreskrift om vad som skall gälla under övervakningen. I sådan föreskrift får anges

8. på vilket sätt och i vilken omfattning den som ställts under övervakning skall hålla kontakt med övervakaren eller den lokala kriminalvårdsmyndigheten, och
9. skyldighet för den som ställts under övervakning att lämna underrättelse till övervakaren eller den lokala kriminalvårdsmyndigheten om att han uteblivit från en arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning.

Den lokala kriminalvårdsmyndigheten kan interimistiskt meddela föreskrift enligt punkten 1–5 och 8–9.

Möjligheten att meddela särskilda föreskrifter fyller flera viktiga funktioner. De innebär konkreta riktlinjer till den dömdes om vad han har att iaktta för att inte riskera sanktioner från samhällets sida. Det tvång som föreskrifterna innebär kan utgöra ett hjälpmedel för den dömdes att leva ett samhällsanpassat liv utan kriminalitet.

Kriminalvården kan genom föreskrifter också få effektiva kontrollmedel. Om den dömde inte följer villkoren för övervakningen kan också mer preciserade åtgärder sättas in för att styra den dömde i önskvärd riktning och därmed begränsa antalet frihetsstraff.

Har rätten meddelat särskilda föreskrifter bör de alltid tas in i den verkställighetsplan som kriminalvården skall fastställa efter domen. Om det efter domen framkommer uppgifter som gör att föreskriften inte bör fortsätta gälla eller ändras bör det som idag finnas möjlighet att fatta beslut om upphävande eller ändring av föreskriften. Vid föreskrift om samhällstjänst bör krävas särskilda skäl. Domstolen kan exempelvis ha föreskrivit att den dömde skall underkasta sig samtalskontakt med psykolog utan att det finns någon möjlighet att få till stånd sådan samtalskontakt under övervakningstiden. Detta kan bero på att frivården inte har tillgång till egna psykologer och att det råder lång väntetid till psykologhjälp inom den allmänna sjukvården. I sådana fall kan föreskriften inte få något innehåll och den bör därför upphävas.

Idag fattas beslut om att ändra eller upphäva särskilda föreskrifter av övervakningsnämnd. Enligt kommitténs mening bör dock kriminalvården i särskild ordning, t.ex. i frivårdskollegium, av frivårdschef eller av regional myndighet, kunna meddela sådana beslut. Detta bör gälla även föreskrift om kontraktsvård och samhällstjänst. Särskilt stor försiktighet är dock påkallad i sist nämnda fall. Detsamma bör gälla om det under övervakningen visar sig finnas behov av att meddela nya föreskrifter. En föreskrift bör meddelas om den kan bidra till att minska risken för nya brott eller om den behövs för att underlätta tillsynen under övervakningen. En förutsättning för att upphäva en föreskrift som domstol meddelat bör dock vara att nya omständigheter framkommit. Det bör således inte i andra fall förekomma att kriminalvården ändrar innehållet i en meddelad dom.

Redan idag gäller för övrigt att frivården får fatta beslut om särskilda föreskrifter efter villkorlig frigivning för tiden intill dess nämnd fattat beslut i frågan. För att förstärka samhällsskyddet och få en effektivare övervakning bör kriminalvården enligt kommitténs mening alltid noga överväga behovet av särskilda föreskrifter.

Många av de särskilda föreskrifterna kan enligt nuvarande regelverk stå kvar även efter övervakningstidens slut. Det kan någon gång vara nödvändigt att låta den övervakade i sådana fall vara underkastad en särskild föreskrift, t.ex. om samhällstjänst eller

hur utdömt skadestånd skall betalas, trots att övervakningen upphör. Något förändring av lagreglerna bör därför inte göras i detta avseende. I normalfallet bör dock den särskilda föreskriften upphävas senast i samband med övervakningens slut.

Föreskrift om vistelseort, bostad, förvärvsverksamhet och utbildning (punkten 1–2)

Det är idag sällsynt att rätten eller övervakningsnämnd meddelar särskild föreskrift om vistelseort, bostad eller sysselsättning.¹ En sådan föreskrift är förhållandevis ingripande för den enskilde och det är därför förståeligt att möjligheten att meddela föreskriften förekommer sällan. Kommittén anser dock att det kan finnas skäl att i något större utsträckning använda sig av möjligheten under övervakningen.

Villkorlig frigivning från anstalt kommer för de allra flesta dömda att ske efter två tredjedelar av strafftiden. För några av de som friges kan det fortfarande föreligga ett starkt behov av kontroll och skyddsåtgärder för att minska risken att någon enskild drabbas av brott. Samma behov kan ibland föreligga vid skyddstillsyn. I sådana fall bör en föreskrift om viss vistelseort, bostad eller sysselsättning kunna meddelas. Det kan t.ex. gälla förbud för en man att vistas på den ort där det barn eller kvinna som han förgripit sig på bor.

Föreskrift om vård eller behandling (punkten 3)

Särskilda föreskrifter om vård eller behandling samt drogkontroll meddelas tämligen ofta vid skyddstillsyn. För den som står under övervakning efter villkorlig frigivning förekommer det mer sällan.

Vård och behandling mot missbruksproblem, beteendestörningar och andra sjuk- och hälsotillstånd måste i de flesta fall anses utgöra ett viktigt medel för att komma tillrätta med den dömdes problem och minska risken för ny brottslighet. Behovet av att kunna meddela föreskrifter om vård och behandling kommer med all sannolikhet att finnas kvar även i framtiden. Möjligheten

¹ Enligt kriminalvårdens statistik har det växlat mellan en – elva dömda som den 1 oktober under åren 1999–2003 varit underkastad föreskrift om vistelseort eller bostad och mellan 11–26 personer som haft en föreskrift om deltagande i arbete eller utbildning.

att meddela föreskrifter om vård och behandling bör därför finnas kvar.

Den vård och behandling som kan bli aktuell kan vara av vitt skilda slag och omfattning. Främst gäller det dock vård och behandling för missbruksproblem och beteendestörningar. Det kan t.ex. röra sig om samtalskontakt med psykolog, öppenvårdskontakt eller vård på behandlingshem.

Deltagande i de särskilda program som kriminalvården utvecklat, t.ex. för att motivera lagöverträdare att förändra inlärd beteendemönster och hantera olika situationer, bör inte omfattas av den nu aktuella bestämmelsen. Sådan programverksamhet kan inte sägas innebära hälso- och sjukvård i egentlig mening även om skillnaderna emellanåt inte är stora och det förekommer medverkan av psykologer och andra beteendevetare.

Är den dömdes beteendemönster av sådant slag och omfattning att den diagnostiserats som ett funktionshinder kan det behövas professionell hälso- och sjukvård. Något hinder för dömda med funktionshinder att delta i programverksamhet som kan hjälpa dem med deras problem kan inte föreligga.

För att föreskrift om sjukvård skall få meddelas får den övervakade inte uttryckligen motsätta sig vården. I de flesta fall bör dock den dömda ha lämnat ett i vart fall tyst medgivande till vården. Vägrar han eller hon att genomgå den behandling som kriminalvården i samråd med läkare funnit nödvändig, t.ex. psykiatrisk öppenvårdsbehandling, kan dock någon föreskrift inte lämnas. Det bör inte komma ifråga att föranstalta om tvångsvård inom den allmänna sjukvården utan stöd i de särskilda lagar som reglerar detta. Är den dömda föremål för sådan tvångsvård finns det inte behov av att meddela särskild föreskrift om vård.

Om erforderlig sjukvård inte kan komma till stånd på grund av att den dömda motsätter sig vården, bör övervägas om andra insatser istället skall sättas in för att minska återfallsrisken. Det kan röra sig om tätare kontaktfrekvens eller föreskrift att uppehålla sig på viss ort. Ytterst kan det bli nödvändigt att undanröja en dom till skyddstillsyn eftersom den kan ha meddelats under förutsättning att den dömda genomgår behandlingen. Motsvarande kan gälla om den dömda villkorligt frigivits under samma förutsättningar.

Även när det gäller annan vård och behandling än ren sjukvård, t.ex. nykterhetsfrämjande åtgärder, bör föreskrift inte meddelas om den dömda uttryckligen motsätter sig åtgärderna. Något absolut hinder kan dock inte föreligga i dessa fall.

Som förutsättning för att meddela en vårdföreskrift bör vidare gälla att samråd hållits med behandlande läkare eller annan vårdgivare.

Föreskrift om skyldighet att lämna urin, blod- och utandningsprov (punkten 4)

Beslut om provtagning för kontroll av att den dömde inte är påverkad av beroendeframkallande medel kan idag fattas endast när föreskrift om kontraktsvård eller annan vård och behandling är meddelad. Möjligheten att kunna genomföra sådan kontroll är av väsentlig betydelse för att vården på familjehem, sjukhus och andra institutioner skall kunna fungera. Även vid öppen vård eller annan behandling bör det finnas motsvarande kontrollmöjlighet för att förmå den dömde att avhålla sig från beroendeframkallande medel. Möjligheten att besluta om skyldighet för den övervakade att lämna vissa prov vid föreskrift om vård och behandling bör därför finnas kvar.

Missbruk av narkotika utgör i sig ett brott och kan ofta leda till annan mer allvarlig brottslighet. Det kan inte anses acceptabelt att den dömde missbrukar narkotika under övervakningen och om det visas att detta förekommer bör det kunna föranleda särskilda åtgärder. Det skulle därför kunna argumenteras för en generell skyldighet för den övervakade att lämna urin- eller blodprov när misstanke om missbruk föreligger. Enligt kommitténs mening vore dock detta att gå för långt. Sådana åtgärder bör istället ankomma på polisen.

Däremot bör det införas en möjlighet att förordna om skyldighet att lämna blod-, urin och utandningsprov vid föreskrift om samhällstjänst. Det är av stor vikt för verkställighetsformens trovärdighet och möjligheten att anskaffa samhällstjänstplatser att den dömde sköter sig på arbetsplatsen och inte använder beroendeframkallande medel. Även med hänsyn till arbetsmiljön och säkerheten för anställda och andra på arbetsplatsen måste det säkerställas att den dömde inte är påverkad av beroendeframkallande medel. Det finns i och för sig inte något absolut hinder mot att en person som har vissa missbruksproblem ådöms villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst. Däremot måste det kunna krävas att den som skall utföra samhällstjänst inte är påverkad av alkohol eller andra droger på arbetsplatsen. Enligt kommitténs mening bör det

därför vara möjligt att utföra kontroller beträffande var och en som fått föreskrift om samhällstjänst. Kommittén föreslår därför att motsvarande skyldighet att lämna olika prover som finns vid föreskrift om vård och behandling bör finnas även vid föreskrift om samhällstjänst.

Möjligheten att avgöra om den övervakade har använt narkotika kommer med all sannolikhet att i en nära framtid kunna avgöras genom mindre integritetskänsliga metoder än urin- och blodprov. Kommittén har inom ramen för sitt arbete inte haft möjlighet att utreda om några sådana metoder kan användas redan idag. Med hänsyn till detta och att åtgärderna är av så integritetskänslig karaktär att de kräver detaljerade lagregler lämnar kommittén inte något lagförslag som öppnar för användning av andra provtagningsmetoder.

Föreskrift om betalningsplan för skadestånd (punkten 5)

Särskild föreskrift om tid och sätt för betalning av skadestånd är idag mycket sällsynt. Delvis kan detta hänga samman med att många dömda lever under existensminimum och saknar såväl förmåga som vilja att betala ådömda skadestånd.

Något påtagligt behov av att tvångsvis föreskriva betalningsplaner i större utsträckning har inte framkommit. I den mån den övervakade har förmåga men inte vilja att betala utdömt skadestånd är möjligheterna att utverka en exekutionstitel och till indrivning hos kronofogdemyndigheten förhållandevis stora.

Övervakaren eller stödpersonen kan också försöka förmå den övervakade att godkänna en lämplig betalningsplan på frivillig väg. De kan vidare utan särskilda föreskrifter försöka påverka den dömde att lägga ett kriminellt liv bakom sig genom att göra rätt för sig och betala sina skulder.

Kommittén anser därför att möjligheten att meddela föreskrift om betalningsplan för skadestånd skulle kunna utgå. Frågan om betalningsplan kan dock anses ha ett visst samband med utdömande av påföljd och skadestånd. Den bör därför övervägas i ett annat sammanhang. Kommittén föreslår därför inte någon förändring i sak av möjligheten att meddela föreskrift om betalningsplan.

Föreskrift om visst arbete (punkten 6–7)

En föreskrift om skyldighet att utföra visst arbete uppvisar vissa likheter med samhällstjänst.

Genom föreskriften är tanken att gärningsmannen på ett påtagligt sätt skall få lära känna verkningarna av sitt brott, vilket förväntas ha positiva effekter framförallt på unga lagöverträdare.

Tid och sätt för arbetets fullgörande bör anges i domen. Det förutsätts att en plan för arbetet har gjorts upp under personutredningen i samråd med målsäganden. I förarbetena anges att bestämmelsen främst tar sikte på fall när allmänna organ som kommun, skola eller kollektivtrafikbolag är målsägande. Det utesluter dock inte att även enskilda målsägande kan få arbete utfört.

Det förutsätts att den dömda är införstådd med arbetsskyldigheten, även om det inte uttryckligen framgår av bestämmelsen.

Möjligheten att meddela särskild föreskrift om visst arbete ankommer enligt dagens regler enbart på domstol i samband med skyddstillsynspåföljd och det finns därför inte anledning för kommittén att närmare överväga i vad mån bestämmelsen skall ändras i sak. Kriminalvården har i viss mån till uppgift att se till att skyldigheten att utföra arbetet fullföljs. Det finns dock inte anledning för kommittén att närmare gå in på hur detta skall äga rum.

Domstolens beslut kan idag ändras och upphävas av övervakningsnämnd. Med hänsyn till de förslag som kommittén lämnar om ändringar i beslutsordningen bör kriminalvården överta denna möjlighet.

Kontaktföreskrift och föreskrift om underrättelseskyldighet vid utevaro (punkten 8–9)

Möjligheten för övervakningsnämnden att meddela föreskrifter om hur den övervakade skall vara skyldig att hålla kontakt med övervakare och tjänstemän och om underrättelseskyldighet vid utevaro är avsedd att tillämpas främst när den övervakade misskött sig på något sätt, t.ex. vad gäller att uppfylla den allmänna kontaktskyldigheten gentemot frivården eller lekmanövervakaren.

Någon anledning att ändra möjligheten att meddela särskilda föreskrifter om vad som skall gälla under övervakningen i fråga om kontakt- och underrättelseskyldighet finns inte. Tvärtom framstår det som självklart att sådana föreskrifter meddelas. De bör också kunna ändras om det visar sig påkallat.

Det bör kunna ankomma på kriminalvården att inom ramen för verkställighetsplaneringen fastställa vad som bör gälla under övervakningen i detta avseende och även ändra vad som har föreskrivits. Kommittén föreslår att lagtexten ändras så att detta framgår tydligare.

29.2.9 Övervakningens inledande

Kommitténs förslag och bedömning: Om en intagen skall ställas under övervakning efter villkorlig frigivning skall övervakaren före frigivningen träffa den intagne för genomgång av vad som skall gälla under övervakningen. Vistas den dömde inte i anstalt när beslutet om övervakning fattas skall sammanträffandet ske så snart som möjligt.

Den som döms till skyddstillsyn skall vara skyldig att senast inom en vecka från domen ta kontakt med ansvarigt frivårds kontor. Domstolen skall erinra om skyldigheten i domen.

Skyddstillsyn skall enligt nuvarande bestämmelser vara förenad med övervakning från dagen från domen, om inte domstol förordnat annat. Beslut om övervakning efter villkorlig frigivning innebär som regel också att övervakningen skall påbörjas omedelbart efter frigivningstidpunkten.

I praktiken inleds övervakningen för den dömdes del med att han eller hon träffar handläggande frivårdstjänsteman och lekmanövervakare för ett samtal kring verkställighetsplanen och hur övervakningen är tänkt att gestalta sig (jfr 5 kap. 3 § frivårdsförordningen).

Enligt kommitténs mening är det av stor vikt att det inledande mötet kommer till stånd så fort som möjligt. Det förekommer inte sällan att det efter domen eller frigivningen visar sig svårt att nå den dömde och förmå honom eller henne att inställa sig till det inledande mötet. I sådana fall kan det dröja lång tid innan några

åtgärder sätts in. Kommittén anser att det bör stå klart redan före domen eller frigivningen när det första mötet skall äga rum.

Något problem att delge den som är intagen uppgifter om tidpunkt och plats för kontaktsamtal efter villkorlig frigivning kan inte föreligga. Detta möte bör kriminalvården kunna klarlägga långt före frigivningen samt lägga fast i verkställighetsplanen och beslutet om villkorlig frigivning. Det första sammanträffandet med övervakaren och stödpersonen skall också ha ägt rum redan före den villkorliga frigivningen.

Om beslutet om övervakning fattas efter villkorlig frigivning kan det vara svårare att nå den dömde. I sådana fall bör sammanträffandet ske så snart som möjligt. Detsamma bör gälla om den dömde är föremål för någon utslussningsåtgärd.

Vid dom till skyddstillsyn är det inte lika enkelt att planera dagen för det inledande samtalet. Det vore idealiskt om dagen kunde klargöras i samband med att kriminalvården upprättar personutredning och yttrande till domstolen. Vid denna tidpunkt går det dock inte alltid att förutse dag för huvudförhandling och dom. Det är dessutom oklart vilken påföljd som kommer att väljas. Ibland dömer domstolen också till skyddstillsyn utan att ha inhämtat personutredning eller yttrande från kriminalvården. Kommittén väljer därför en annan lösning.

Skyddstillsyn bör i princip inte komma i fråga om inte den dömde kan förväntas klara av den övervakning som påföljden innebär. Detta förutsätter i de flesta fall den dömdes samtycke till övervakningen och ett första inledande möte. Med hänsyn till detta bör kunna ställas krav på att den dömde själv tar kontakt med kriminalvården inom viss tid från dagen för domen. Kriminalvården bör således inte bestämma någon tid för mötet.

I stället bör det av lag framgå att den dömde skall ta kontakt med kriminalvården inom viss tid från dagen för dom till skyddstillsyn. Domstolen bör ha en skyldighet att erinra om detta i domen, som också skall innehålla uppgifter om ansvarigt frivårds kontor. I de allra flesta fall är den dömde personligen närvarande när domen avkunnas och får då direkt upplysning om hur han skall kontakta kriminalvården. I annat fall skall den dömde ha underrättats om tidpunkten för dom och får också domen skickad till sig. Kriminalvården bör i förekommande fall också ha upplyst om skyldigheten under personutredningsstadiet.

Den nu skisserade lösningen skulle kunna innebära problem för kriminalvården att planera verksamheten. I de flesta fall bör det

dock inte medföra några olägenheter. Kriminalvården samt den tilltänkte övervakaren och stödpersonen bör som regel vara underrättad om dagen för huvudförhandling och dom. Vid dom till skyddstillsyn är för övrigt domstolen också skyldig att omedelbart skicka ett meddelande om domen till ansvarigt frivårdskontor. Det bör vara möjligt för kriminalvården att införa rutiner för att på lämpligt sätt ta emot oplanerade telefonsamtal och besök.

Enligt frivårdsförordningen skall det inledande mötet hållas så snart som möjligt och senast en månad efter övervakningens början. Den närmaste tiden efter dom till skyddstillsyn och villkorlig frigivning kan vara mycket känslig ur återfallssynpunkt. Det finns därför enligt kommitténs mening inte anledning att vänta med det inledande mötet mer än några dagar eller i vart fall högst en vecka efter domen eller frigivningen.

Kommittén har i kapitel 7 föreslagit att en preliminär plan för övervakningen vid skyddstillsyn skall ha upprättats redan före huvudförhandlingen i brottmålet. I de flesta fall har kriminalvården också sammanträffat med den övervakade redan före domen och diskuterat övervakningens innehåll.

Även vid övervakning efter villkorlig frigivning bör en planering ha övervägts innan övervakningens inledande. Den intagne bör också ha sammanträffat med sin övervakare och stödperson före frigivningen.

Det inledande mötet skall därför inte behöva ägnas enbart åt att utreda den dömdes behov och risker samt verkställighetsplanering, utan även åt uppföljning och konkreta åtgärder.

29.2.10 Kontaktsamtal

Kommitténs förslag och bedömning: Den övervakade skall regelbundet hålla kontakt med övervakaren och stödpersonen. Kontaktfrekvensen samt tid, plats och sätt för kontakterna skall anges i verkställighetsplanen. De kontakter som förevarit samt utfallet av dem skall alltid noteras.

I takt med att den dömda uppfyller sina åtaganden enligt verkställighetsplanen kan kontaktfrekvensen minska.

Kontaktsamtalen skall utgöra ett led i kriminalvårdens uppgift att förmedla stöd och hjälp samt kontrollera efterlevnaden av villkoren för övervakningen.

Skyldigheten att hålla kontakt

Som tidigare nämnts skall den dömda vara skyldig att regelbundet hålla kontakt med övervakare och stödperson. Kriminalvården har att se till att kontakterna äger rum i erforderlig omfattning och ges ett lämpligt innehåll samt att sätta in åtgärder för det fall att den dömda inte uppfyller sin kontaktskyldighet.

Av hänsyn till den övervakade samt för att underlätta uppföljning och kriminalvårdens strategiska arbete bör det av verkställighetsplanen alltid framgå vilken kontaktfrekvens som skall förekomma samt tid, plats och sätt för kontakterna. Det kan vara lämpligt att även planera in vad kontaktsamtalen skall handla om. De kontakter som förevarit och utfallet av dem bör alltid noteras. Vad nu sagts gäller framförallt kontakterna med övervakaren. Det bör dock i verkställighetsplanen även ges en översiktlig bild av hur kontakterna med stödpersonen är tänkta att gestalta sig under övervakningstiden.

Kontaktsamtalens innehåll

Enligt kommitténs uppfattning har kontaktsamtalen en viktig funktion i övervakningsarbetet. Genom kontakterna kan övervakaren eller stödpersonen få en bild av den övervakades förhållanden och eventuella förändringar av levnadssituationen. Samtidigt som kontaktsamtalen utgör en förmån för den övervakade jämfört med vistelse i anstalt innebär hotet om reaktioner vid utebliven kontakt att kriminalvården ges tillfälle att utöva ett motivations- och påverkansarbete för att motverka att den dömda begår nya brott. Detta förutsätter dock att utebliven kontakt i realiteten också medför en sanktion för den övervakade.

Ett viktigt inslag för ett framgångsrikt motivations- och påverkansarbete torde vara att det råder goda och förtroendefulla relationer mellan den övervakade och övervakaren. Även om många dömda har en misstro mot myndigheter är relationen mellan frivårdstjänstemän och den dömda inte sällan god. Genom regelbundna kontaktsamtal ges förutsättningar att bygga upp och upprätthålla sådana goda relationer. I praktiken torde också de flesta frivårdstjänstemän medvetet eller omedvetet ha utvecklat en strukturerad form för samtalen i syfte att främja den övervakades förmåga att klara av att leva ett samhällsanpassat liv i frihet utan

kriminalitet. Det kan röra sig om att försöka motverka vissa icke önskvärda attityder och beteenden, förändra tankemönster och självuppfattning eller att identifiera alternativa handlingsätt i olika situationer. Det är enligt kommitténs mening önskvärt att enhetliga och generella modeller för samtalen utarbetas och tillämpas. Kriminalvården har också i viss mån börjat ta fram och arbeta med några sådana modeller inom ramen för s.k. motiverande samtal och programverksamhet.

Något krav på att stödpersoner skall tillhandahålla strukturerade och professionella samtal kan av naturliga skäl inte finnas. Kontakterna med stödpersoner bör istället ta sikte på att ge det stöd och den tillsyn som en vardagsrelation kan innebära.

Det relationsskapande arbetet får inte innebära att kriminalvårdens kontrollfunktion sätts åt sidan. I många fall torde det inte vara några svårigheter att kombinera detta och många dömda torde också förvänta sig att ett kontrollarbete utförs. För vissa övervakade kan fokus behöva ligga på kontrollfunktionen. Det kan också visa sig bättre att dela upp stöd- och hjälpfunktionen respektive kontrollfunktionen på det sättet att en tjänsteman håller kontakten med den övervakade och en annan utför erforderliga kontroller med arbetsgivare, polisen etc.

Kontaktfrekvens m.m.

Kontaktfrekvens och sättet för kontakterna måste bestämmas individuellt för varje intagen i verkställighetsplanen. I enlighet med vad som gäller idag bör kriminalvården meddela närmare riktlinjer om kontaktfrekvens och hur kontakterna bör äga rum i olika fall.

Enligt kommittén bör kontaktfrekvensen med övervakaren den allra första tiden vara minst ett tillfälle per vecka. Visar det sig att den övervakade sköter sig och klarar av villkoren för kriminalvården i frihet bör kontaktfrekvensen med övervakaren kunna reduceras i takt med övervakningstidens gång.

Av betydelse för vilken kontaktfrekvens som skall bestämmas måste också vara vilken risk för fortsatt brottslighet som föreligger och vilken typ av brottslighet som det finns risk för att den dömda kommer att utöva. Med hänsyn till de begränsade resurserna är det nödvändigt för kriminalvården att prioritera verksamheten och lägga ner mest tid och kraft där det bäst kan få nytta. Detta innebär

att det får accepteras att kontaktfrekvensen i vissa fall blir lägre. Som KVS föreskrivit kan detta bli aktuellt bl.a.

- när återfallsrisken bedöms vara låg,
- vid deltagande i programverksamhet,
- när den övervakade har omfattande annan öppenvårdskontakt eller vistas i institution/familjehem, eller
- vid psykisk störning/sjukdom, där annan vårdkontakt finns eller när den övervakades förmåga att sköta kontakten till följd av sjukdomen är kraftigt nedsatt.

I sistnämnda fall måste tillses att risken för att den övervakade begår nya brott inte är hög. Det kan ske genom samarbete och utbyte av information med sjukvården.

Kontaktfrekvensen med övervakaren bör också kunna vara mer gles om det finns en stödperson förordnad, under förutsättning att stödpersonen håller tät och god kontakt med den övervakade och lämnar regelbundna rapporter om vad som förevarit till övervakaren.

Det kan erinras om att den kontaktfrekvens som fastställts i verkställighetsplanen inte utgör hinder för att den dömda har tätare kontakter med övervakare och stödperson.

Om den övervakade bor på annan ort än övervakaren och långa reseavstånd kraftigt försvårar rekommenderad kontaktfrekvens bör kontakterna i viss mån kunna ske genom telefonsamtal. I sådana fall kan övervakaren behöva kontrollera den dömdes levnadsförhållanden och efterlevnaden av villkoren för övervakningen på andra sätt, t.ex. genom referenser från personer på den övervakades hemort.

Kontakterna med övervakaren bör som regel hållas på frivårdens kontor. Varje kontakttillfälle behöver dock inte ske genom personligt sammanträffande. Om det framstår som lämpligt bör det emellanåt, t.ex. vid var tredje kontakttillfälle, kunna vara tillräckligt att kontakten sköts via telefon.

Kontakterna med stödpersonen skall utgöra mer av en vardagsrelation och några riktlinjer för var den övervakade och stödpersonen skall träffas kan inte ges. Det väsentliga är att det knyts en god och tät kontakt.

29.2.11 Förmedling av kontakter och resurser m.m.

Kommitténs bedömning: Övervakaren och stödpersonen skall slussa den övervakade vidare till andra samhällsorgan som kan erbjuda honom eller henne erforderligt stöd.

Övervakaren och stödpersonen kan i vissa fall bistå vid kontakterna med andra samhällsorgan.

Kommittén har i avsnitt 6.2.1 framhållit att den övervakades behov av stöd och behandling i första hand bör tillgodoses av samhällets ordinarie stödorgan. Det ankommer således inte på kriminalvården att se till att den dömda under övervakningstiden t.ex. får förankring i arbetslivet, utbildning, bostad, socialförmåner eller särskild vård.

Många av de som blir föremål för övervakning torde dock vara i starkt behov av samhällets stöd. En höjning av den dömdes levnadsnivå kan ofta antas minska risken för att han eller hon begår nya brott. En väsentlig uppgift för kriminalvården måste därför vara att utreda vilka särskilda behov som den övervakade har och vilka åtgärder som samhället kan sätta in för att tillgodose behovet. Även om inte kriminalvården i första hand skall svara för stödåtgärderna bör övervakaren inventera vilka åtgärder som kan sättas in och slussa den övervakade vidare till rätt instans.

Övervakaren och även stödpersonen bör ge råd till den dömda vart han skall vända sig samt påverka och motivera denne att söka den hjälp han eller hon kan behöva. En viktig del i arbetet är också att försöka förmå den dömda att ta eget ansvar för sina handlingar och sin levnadssituation. Den dömda bör således uppmuntras att själv vidta åtgärder för att komma tillrätta med sin levnadssituation.

Emellanåt kan det dock vara nödvändigt att övervakaren eller stödpersonen tar mer aktiv del i kontakterna med andra myndigheter, t.ex. genom telefonsamtal med ansvarig handläggare eller utlämnande av uppgifter om den dömda. Så kan vara fallet när det framstår som mycket angeläget att erforderligt stöd kommer till stånd. Det kan också vara nödvändigt att arbeta tillsammans i lag med företrädare för andra myndigheter kring hela den dömdes levnadssituation.

Det bör här framhållas att övervakaren inte får ge den övervakade felaktiga förespeglningar om vilket stöd som andra myndigheter kan erbjuda. Från kriminalvårdens perspektiv kan det ibland tyckas självklart att den övervakade bör ha rätt till ett visst

stöd. Det kan dock vara svårt att ha ingående kunskap om det regelverk och de prioriteringar som andra myndigheter måste göra. Andra myndigheter kan också ha tillgång till uppgifter om den dömda som kriminalvården saknar. Kriminalvårdens personal måste därför visa förståelse för andra myndigheters besked och beslut. Detta hindrar inte att övervakaren kan lyfta fram omständigheter och arbeta för att andra myndigheter tar sig an den övervakade.

29.2.12 Programverksamhet

Kommitténs förslag och bedömning: Om det behövs för att minska risken att den övervakade begår nya brott skall en särskild föreskrift kunna meddelas om att den övervakade skall delta i särskilt anordnad verksamhet (programverksamhet).

I 5 kap. 3 § frivårdsförordningen anges att den övervakades behov av deltagande i särskilt anordnad verksamhet som syftar till att motverka brott eller missbruk särskilt skall uppmärksammas.

Enligt kriminalvårdens föreskrifter skall deltagande i särskilt anordnad verksamhet, definierad som programverksamhet, prövas utifrån en individuell bedömning av behovet av sådana insatser för att motverka brott eller missbruk. Även inriktning, nivå och omfattning på insatserna bör så långt möjligt anpassas efter individens behov. I föreskrifterna anges att det är angeläget att de övervakade så långt möjligt erbjuds och motiveras till att delta i program som är inriktade mot att motverka brott eller missbruk.

I föreskrifterna anges vidare att om behovet kan tillgodoses av vårdgivare eller andra organ utanför kriminalvården bör det i första hand tillgodoses där. Kriminalvårdsmyndigheten bör förmedla och uppmuntra sådana kontakter.

Skäl för att inte erbjuda och motivera till deltagande i programverksamhet kan vara att den dömda undergår eller nyligen har undergått vård eller behandling, att behandling, vård eller stödåtgärder planeras på annat håll, att återfallsrisken bedöms som låg eller att den dömda saknar förutsättningar för att tillgodogöra sig insatserna.

Frivårdens programverksamhet är i dag tillgänglig för alla övervakade, oavsett om de är skyddstillsynsdömda eller villkorligt frigivna. För villkorligt frigivna utgår man dock från att deras

behov av programverksamhet så långt det är möjligt är tillgodosett under anstaltstiden. För många korttidsdömda kan tiden i anstalt emellertid vara för kort för att de skall hinna genomgå ett visst program. Övervakningstiden skall därför i första hand inriktas mot att följa upp och komplettera redan gjorda insatser. Om en frigiven inte har genomgått ett visst program under anstaltsvistelsen kan det dock komma ifråga efter anstaltsvistelsen.

En redogörelse för de program som används inom kriminalvården finns i avsnitt 12.2. Flera av programmen används förutom i anstalt även under övervakning.

Inom frivården har det mest använda programmet varit Cognitive Skills, men på senaste tid har man alltmer börjat använda One to One. Även PRISM, Brottsbrytet och Våga välja används på vissa håll inom frivården.

Kommittén anser att det i lag bör klargöras att kriminalvården kan föreskriva att den övervakade skall genomgå särskilt anordnad verksamhet (programverksamhet) om det behövs för att minska risken att han eller hon kommer utöva brottslig verksamhet.

Även om det i princip ankommer på ordinarie samhällsorgan att svara för den övervakades hjälp- och stödbehov kan det finnas anledning för kriminalvården att sätta in åtgärder mot faktorer som bidrar till att den övervakade begår brott. Det kan gälla kriminella attityder och värderingar, missbruk av narkotika eller alkohol, psykiska problem m.m. Den särskilda programverksamhet som kriminalvården bedriver i detta avseende måste anses utgöra ett värdefullt inslag i frivårdsarbetet. Sådana verksamhet bör kunna sättas in av kriminalvården självt eller i samarbete med andra myndigheter och organ.

Programverksamheten bör kunna komma ifråga både vid skyddstillsyn och efter villkorlig frigivning. För de som dömts till korta fängelsestraff kan det ibland förekomma att verksamheten inte hinner påbörjas eller genomföras i anstalt. I sådana fall bör programverksamheten kunna ges efter den villkorliga frigivningen. Vid längre fängelsestraff kan det i en del fall vara lämpligt att låta en del av programverksamheten äga rum i anstalt för att sedan fortsätta efter villkorlig frigivning.

Det är enligt kommittén angeläget att de särskilda program som används vilar på vetenskaplig grund och är godkända av kriminalvårdens ackrediteringspanel.

Kriminalvården bör alltid inhämta den dömdes samtycke till deltagande, men det bör finnas möjlighet att förordna om

deltagande i programverksamhet även om sådant samtycke inte lämnas. Framstår det som utsiktslöst att den dömda kommer att delta i och fullfölja programverksamheten bör dock något sådant beslut inte fattas.

29.2.13 Särskilda kontrollåtgärder

Kommitténs förslag och bedömning: Kriminalvården skall kontrollera att den dömda uppfyller sina skyldigheter och följer villkoren för övervakningen.

Kontrollen skall äga rum genom bl.a. kontaktsamtal och rapporter från stödpersonen samt genom inhämtande av uppgifter från andra myndigheter.

Under övervakningen skall kriminalvården kontrollera att den dömda följer de allmänna skötsamhetskraven samt de övriga villkor som gäller för övervakningen. Kontaktsamtalen och rapporter från stödpersonen innebär i viss mån en möjlighet för kriminalvården att genomföra en sådan kontroll. Den kontrollen är dock långt ifrån tillräcklig. Det är inte säkert att de upplysningar som framkommer är tillförlitliga eller ger en rättvisande bild. Kriminalvården måste därför inhämta kompletterande information på andra håll.

Det kan röra sig om uppgifter från kriminalvårdens egna källor eller från andra myndigheter, t.ex. polisen och socialtjänsten. Uppgifter från andra myndigheter bör kriminalvården fortlöpande inhämta på eget initiativ när det behövs. Det bör med jämna mellanrum under övervakningens gång klargöras att den dömda inte är föremål för förundersökning på grund av nya brott. Kriminalvården bör därför återkommande kontrollera i polisens misstankeregister att någon ny brottsmisstanke inte förekommer. Det får dock anses falla utanför ramen för kommitténs uppdrag att behandla frågan om direktåtkomst eller annan tillgång för kriminalvården till polisens, socialtjänstens och andra myndigheters databaser och andra register.

I viss mån kan också arbetsgivare, hyresvärdar och enskilda personer lämna upplysningar. Kriminalvården bör mera sällan på eget initiativ eftersöka sådana uppgifter och i förekommande fall utverka den dömdes medgivande till detta. Hänsyn måste tas till gällande sekretessregler och stor försiktighet är påkallad. Kriminal-

vården bör nämligen normalt inte röja för enskilda att den dömde är föremål för åtgärder inom kriminalvården.

Vilka kontrollåtgärder som skall vidtas bör övervägas redan i samband med upprättande av verkställighetsplanen. Den övervakade bör informeras om utfallet av dessa överväganden. Kriminalvården bör också noga anteckna vilka kontrollåtgärder som är tänkta att vidtas under övervakningen och vilka åtgärder som de facto vidtagits.

Uppgifter från andra myndigheter och enskilda bör i princip endast vidtas av övervakaren eller annan kriminalvårdstjänsteman. Det får inte förekomma att stödpersonen på eget bevåg vänder sig till arbetsgivare, grannar och vänner för att inhämta upplysningar.

29.2.14 Åtgärder vid misskötsamhet

Kommitténs förslag och bedömning: Om den dömde åsidosätter sina skyldigheter under övervakningen skall kriminalvården i frihet omvandlas till kriminalvård i anstalt eller, vid undanröjande av skyddstillsyn, till annan påföljd.

Innan omvandling sker måste dock möjligheten att vidta mindre ingripande åtgärder ha uttömts. Vid prövningen skall särskilt avseende fästas vid omständigheter som talar för att låta övervakningen fortsätta. Är åsidosättandet av mindre allvarlig karaktär eller omfattning skall omvandling inte heller ske.

Som alternativ till omvandling kan, utöver meddelande av särskilda villkor och föreskrifter, beslut om varning och förlängd övervakning meddelas. Något system med erinran till den övervakade om sina skyldigheter får inte förekomma.

Beslut om alternativa åtgärder skall kunna fattas av kriminalvården. Om kriminalvården anser att omvandling av skyddstillsyn bör ske skall åklagare underrättas som har att föra talan om detta i domstol.

Kriminalvård i frihet innebär en mindre ingripande och kännbar reaktion på det brott som den dömde gjort sig skyldig till än kriminalvård i anstalt. Om den dömde trots åtnjutandet av denna förmån inte följer sina skyldigheter under övervakningen måste enligt kommittén i princip åtgärder vidtas. I annat fall kan påföljdssystemet förlora sin trovärdighet och det kan också leda till att den dömde tappar respekten för uppställda krav.

En dom till skyddstillsyn och i viss mån även villkorlig frigivning förutsätter också att den dömda kan förväntas leva upp till de krav som ställs på honom eller henne. Om den dömda visar sig inte ha förmåga att ta ansvar för att följa de krav och villkor som ställts upp för att minska risken att han eller hon begår nya brott bör kriminalvården i frihet snabbt kunna omvandlas till anstaltsvård. Idag sker detta genom att skyddstillsyn undanröjs och annan påföljd väljs eller genom att högst femton dagar av villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad.

Under de mer kontrollerade former som kriminalvården i anstalt innebär kan det vara lättare att sätta in de stödåtgärder som behövs för att minska risken att den dömda begår nya brott och för att han eller hon skall klara av att leva ett samhällsanpassat liv utan kriminalitet. Frivården får därmed också möjlighet att rikta sina stödjande resurser mot de som är mer motiverade och där de får bäst effekt.

Möjligheten till omvandling måste dock ske med viss försiktighet. Avsikten med kommitténs förslag är inte att öka repressiviteten i straffsystemet. Inom svensk kriminalvård har under mycket lång tid gällt att vistelse i anstalt till följd av sina skadliga följder bör komma ifråga endast när det är oundgängligen nödvändigt. Kriminalvård i anstalt har också begränsningar vad gäller möjligheten att minska risken för brott och är dyrt för samhället. Det framstår dessutom inte som önskvärt med en ökning av anstaltspopulationen när beläggningsgraden är hög och det råder resursbrist inom kriminalvården.

Innan en så ingripande åtgärd som omvandling till anstaltsvård blir aktuell bör därför möjligheten att vidta andra åtgärder under övervakningen för att tillrättaföra den dömda ha uttömts. Vid prövningen av om omvandling skall ske bör särskilt avseende fästas vid omständigheter som talar för att låta övervakningen fortsätta. Det bör vidare inte förekomma att låta kriminalvården i frihet upphöra om misskötsamheten är av mindre allvarlig karaktär eller omfattning.

De reaktioner på misskötsamhet som förekommer idag skiljer sig åt i hög utsträckning mellan olika frivårdsdistrikt. Det finns flera skäl till detta. Dels lämnar lagstiftningen förhållandevis liten vägledning om vilka åtgärder som skall vidtas i olika fall. Övervakningsnämndernas tillämpning är inte enhetlig och den praxisbildning som skulle främja enhetlighet synes inte fungera fullt ut. Vidare finns det sannolikt mer att göra beträffande

styrningen av frivårdens arbete. Sammantaget leder detta till bristande förutsebarhet och svårigheter för den övervakade att se konsekvenserna av sitt handlande.

För att få en mer enhetlig tillämpning och bättre förutsebarhet skulle behövas ett klarare och mer detaljerat regelverk samt en bättre praxisbildning och styrning av frivårdsarbetet. Detta är dock förenat med vissa svårigheter. De fall som är uppe till bedömning skiljer sig åt i väsentliga avseenden och ett mer strikt regelverk skulle kunna leda till oönskade resultat. För att få en bättre praxisbildning krävs bl.a. en ökad tillströmning av ärenden till överprövningsinstanser. Detta skulle dock stå i strid med intentionerna i kommitténs direktiv och sannolikt kräva ökade resurser till instanserna. En bättre styrning av frivårdsarbetet skulle visserligen kunna åstadkommas, men detta är sannolikt inte tillräckligt för att uppnå önskat resultat.

Det har inte varit möjligt för kommittén att inom tidsramen för sitt arbete kunna presentera ett färdigt förslag på hur dessa svårigheter skall lösas. När det gäller regelverket gör dock kommittén följande överväganden.

De alternativa åtgärder som enligt nuvarande tillämpning förekommer är erinran, varning, meddelande av särskilda föreskrifter samt förlängd övervakning. Det kan också förekomma andra mer informella åtgärder inom ramen för kriminalvårdens sedvanliga arbete med den övervakade.

Enligt kommitténs mening finns det inte någon anledning att använda det system med erinran om den övervakades skyldigheter som vissa övervakningsnämnder använder som ett inledande steg i en åtgärdstrappa. Den övervakade skall redan från början ha fått klart för sig vilka skyldigheter som skall gälla och vad som kan bli följden om villkoren inte efterlevs. Ett system med erinran blir inkonsekvent och svårt att förstå och förklara för den dömda och allmänheten. Det kan också leda till att den övervakade får för sig att han eller hon inte behöver följa sina åligganden. Risken finns att respekten för straffsystemet minskar. Ett system med erinran i början av en åtgärdstrappa medför också att möjligheten att snabbt sätta in de åtgärder som behövs går förlorad. Kommittén anser därför att systemet med erinran bör utmönstras. Därmed inte sagt att kriminalvården kan undvara att lämna anvisningar till den övervakade eller föra en allmän diskussion om övervakningens villkor med honom eller henne. Som en formell åtgärd när den

övervakade åsidosatt sina åligganden bör erinran dock inte förekomma.

Varning och förlängning av övervakningstiden bör finnas kvar som alternativa åtgärder. Det bör också finnas kvar möjlighet att meddela särskilda föreskrifter för verkställigheten i frihet. Exempelvis kan möjligheten att förordna om betydligt tätare kontaktfrekvens övervägas. Eller så kan det, om den dömden inte motsätter sig det, föreskrivas att den dömden skall genomgå öppenvårdsbehandling och underkasta sig drogkontroller. Möjligheten att förordna om t.ex. viss vistelseadress kan också utnyttjas. Sådana åtgärder kan innebära ökad möjlighet för frivården att ge stöd och utöva kontroll. Den dömden får också ytterligare möjlighet att visa sig beredd att följa de spelregler som gäller för kriminalvården i frihet och att han är beredd att medverka till att minska risken för att nya brott begås. Kommittén anser att möjligheten att använda sig av särskilda föreskrifter bör kunna användas i ökad utsträckning vid misskötsamhet. Om kriminalvården själv får möjlighet att förordna om sådana åtgärder och styrningen av frivårdens arbete ökar bör så också kunna bli fallet.

Det vore önskvärt med någon ytterligare sanktion att tillgripa för att markera allvaret i misskötsamheten. Kommittén har inte inom ramen för utredningen funnit någon lämplig sådan åtgärd att föreslå. Det är högst tveksamt om korttidsboja och samhällstjänst skulle kunna användas för att undvika omvandling till anstaltsvistelse eller annan påföljd. När sådan omvandling skall ske torde misskötsamheten vara sådan att korttidsboja och samhällstjänst är utesluten.

Vid prövningen av om omvandling skall ske måste hänsyn tas till särskilda omständigheter som talar för att övervakningen bör fortsätta. Så kan vara fallet om den övervakade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av att vistas i anstalt. Den övervakade kan också vara i mycket starkt behov av stöd och hjälp, t.ex. till följd av en utvecklingsstörning eller annat funktionshinder. Om den övervakade gjort sig skyldig endast till något enstaka brott som inte har något större straffvärde bör det också kunna inverka på bedömningen. Samma sak bör gälla om det endast är kort tid kvar av övervakningen och återfallsrisken framstår som förhållandevis låg. Vidare bör beaktas vad den övervakade redan kan ha undergått till följd av verkställigheten i anstalt och i frihet, t.ex. i form av institutionsvård eller omhändertagande enligt

26 kap. 22 § och 28 kap. 11 § brottsbalken. Sistnämnda hänsynstagande bör föranleda ett större mått av försiktighet med omvandling efter villkorlig frigivning än vid skyddstillsyn.

För att omvandling till verkställighet i anstalt skall bli aktuell bör vidare krävas att den dömdes åsidosättande av sina skyldigheter inte är av mindre allvarlig karaktär och omfattning. Att den intagne vid något tillfälle inte följer de allmänna skötsamhetskraven, t.ex. att inte ha försökt försörja sig, bör aldrig eller endast i mycket särpräglade fall kunna ligga till grund för omvandling. Är det däremot fråga om upprepade förseelser med drogmissbruk, underlåten kontakt och bristande fullgörande av informations-skyldigheten bör omvandling kunna ske. Detsamma bör gälla om den dömden inte följer föreskrift om att inte missbruka alkohol. Ny brottslighet som inte är av mer bagatellartad karaktär bör också kunna medföra omvandling.

Beslut om åtgärder bör med undantag för undanröjande av dom till skyddstillsyn kunna fattas av kriminalvården genom chefs-tjänsteman, kollegium, regional eller central instans eller annan särskild ordning. Övervakaren bör inte delta vid beslutsfattandet utan höras i ärendet.

Om kriminalvården anser att en dom till skyddstillsyn skall undanröjas bör myndigheten underrätta åklagaren som har att föra talan om detta i domstol. Någon förändring av de handläggnings-regler som nu tillämpas vid förfarandet hos åklagare och domstol föreslås inte.

Av den villkorliga frigivningen kan idag övervakningsnämnd förverka högst femton dagar per tillfälle. Detta motsvarar det antal dagar som villkorlig frigivning kan senareläggas vid misskötsamhet under vistelse i anstalt. Kommittén har föreslagit att möjligheten till senareläggning skall avskaffas. Fråga är då om någon förändring behöver göras beträffande hur många dagar som skall kunna förverkas av kriminalvården. Kommittén anser att högst femton dagar i nuläget framstår som en väl avvägd tid för den misskötsamhet som kan komma ifråga. Är det fråga om ny brottslighet kan hela den villkorligt medgivna friheten förverkas i samband med ny dom.

29.2.15 Omhändertagande av den övervakade

Kommitténs förslag och bedömning: Nuvarande möjlighet att omhänderta den dömda skall finnas kvar. Kriminalvården skall överta övervakningsnämndernas befogenhet att omhänderta den övervakade. Beslutet skall omedelbart underställas domstol för prövning av om det skall bestå.

Övervakningsnämnden, eller i brådska fall dess ordförande, har möjlighet att besluta om omhändertagande av den övervakade såväl efter villkorlig frigivning som under skyddstillsyn.

En förutsättning för omhändertagande är att det uppkommit fråga om att vidta en särskild åtgärd som t.ex. förverkande av villkorligt medgiven frihet, undanröjande av skyddstillsyn, varning eller att den övervakade skall underkasta sig vård eller behandling. Den villkorligt frigivne får även omhändertas om han undandragit sig övervakningen. Även i den situationen skall omhändertagande ske för ett visst ändamål, nämligen att möjliggöra en utredning om den dömdes aktuella förhållanden.

Även om omhändertagande skall ske för ett bestämt ändamål finns det inte något krav på att det skall stå klart vilken åtgärd som kan bli aktuell eller att någon annan åtgärd än själva omhändertagandet kommer att vidtas (jfr JO 1980/81 s. 249). Många gånger visar det sig också att själva omhändertagandet är tillräckligt för att uppnå åsyftat resultat. Någon ytterligare åtgärd behöver därför inte alltid vidtas.

Om frågan om omhändertagande är aktuell när åklagaren väcker talan om undanröjande av skyddstillsyn kan även domstol besluta om omhändertagande.

Den som omhändertagits kan kvarhållas högst en vecka. Finns det synnerliga skäl får tiden förlängas med ytterligare en vecka. Det kan röra sig om återfall i missbruk eller om det alternativa straff som angivits i domen på skyddstillsyn avser betydande tid. Ett förordnande om omhändertagande skall omprövas så ofta som anledning till det föreligger.

Kommittén har inte haft utrymme att ingående behandla systemet med omhändertagande. Det har dock inte framkommit annat än att såväl regelverk som tillämpningen tycks fungera förhållandevis väl. Någon anledning att förändra regleringen finns inte. Som framgår av avsnitt 30.6.7 föreslår kommittén att övervakningsnämnderna avskaffas och att nämndernas besluts-

befogenheter förs över till kriminalvården. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att ett beslut som innebär frihetsberövande skall kunna fattas av en myndighet. Som närmare utvecklas i avsnitt 30.6.2 finner kommittén emellertid att det är såväl ändamålsenligt som förenligt med allmänna rättsprinciper att kriminalvården får fatta sådana beslut under förutsättning att det går att snabbt få domstolsprövning av beslutet.

Enligt vad kommittén erfarit förekommer det idag efter kontraktsvård att en vårdgivare vid misskötsamhet inte låter den dömde vara kvar på institutionen. I dessa fall skall den dömde normalt omhändertas intill dess att domstol undanröjt kontraktsvården och bestämt påföljden till fängelse. Omhändertagandet försvaras dock om vårdgivaren inte omedelbart meddelar kriminalvården och inte låter den dömde vara kvar på institutionen. Kriminalvården bör utarbeta rutiner för att se till att vårdgivaren låter den dömde vara kvar på hemmet till dess att ett omhändertagande kommer till stånd. Det bör också vid all institutionsvård föreskrivas en skyldighet för vårdgivaren att omedelbart underrätta kriminalvården vid misskötsamhet.

29.2.16 Något om förfarandet vid ny brottslighet

Vid ny brottslighet gäller reglerna i 34 kap. brottsbalken om sammanträffande av brott. Domstolen har tre möjligheter när den skall bestämma påföljd för nya brott som begåtts under prövotiden. För det första kan domstolen förordna att den tidigare domen skall avse även det nya brottet. Domstolen kan också döma särskilt till påföljd för det nya brottet. Det tredje alternativet är att domstolen, om den tidigare domen vunnit laga kraft, undanröjer denna och dömer till annan påföljd för brotten.

Om åtal inte väcks för brott under prövotiden kan övervakningsnämnden idag meddela varning eller vidta andra åtgärder som en reaktion med anledning av den dömdes handlingar. Denna möjlighet bör finnas kvar för kriminalvårdens del. Viss försiktighet är dock påbjuden. Det får inte bli fråga om att fastställa att den dömde begått ett visst brott. Sådan prövning är förbehållen domstol. Prövningen måste istället ta sikte på den dömdes agerande och åsidosättande av sina skyldigheter och villkoren för övervakningen.

Om den som dömts till skyddstillsyn lagförs för brott som är begånget under prövotiden och domstolen låter skyddstillsynen bestå har domstolen en möjlighet att besluta om fortsatt övervakning eller förlängd prövotid eller att meddela och ändra en föreskrift. Kriminalvården kan i dessa fall som regel utgå från att domstolen prövat behovet av åtgärder och bör inte på egen hand vidta någon åtgärd.