

E

Beslut och
överklagande m.m.

30 Beslut och överklagande

30.1 Gällande regler om beslut och överklagande

Regler rörande beslutsgången i kriminalvårdsfrågor finns i brottsbalken, KvaL, förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt (KvaF), förordningen (1990:1018) med instruktion för Kriminalvårdsverket, strafftidslagen, lagen (1976: 371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. samt IövL. Beträffande internationella förhållanden finns också bestämmelser i nordiska verkställighetslagen (1963:193), lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom samt lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet.

Enligt de angivna lagarna fattas flertalet beslut i kriminalvårdsfrågor av KVS eller, efter bemyndigande i förordning eller föreskrifter, av lokal kriminalvårdsmyndighet. En del beslut fattas emellertid av övervakningsnämnd, Kriminalvårdsnämnden eller regeringen.

KVS får ändra vissa beslut som fattats efter delegation till lokala kriminalvårdsmyndigheter. Sådana beslut kan sedan inte överklagas. Vissa slags beslut kan överklagas till regeringen. Som regel överklagas emellertid KVS:s beslut till allmän förvaltningsdomstol. Beslutet prövas då av länsrätt och kan överklagas till kammarrätt och därifrån till Regeringsrätten. I de två överinstanserna krävs prövningstillstånd. Övervakningsnämndernas beslut överklagas i vissa fall till hovrätt och i andra till Kriminalvårdsnämnden. Kriminalvårdsnämndens beslut får inte överklagas.

Det finns också regler som säger att vissa beslut som fattats intermistiskt av lokal kriminalvårdsmyndighet skall underställas övervakningsnämnd.

I avsnitt 30.5.2 och 30.5.3 redovisas vilka beslut som fattas av nämnderna samt, beträffande övervakningsnämnderna, vilka beslut som får överklagas.

30.2 Allmänna regler om överklagande

De beslut som fattas av Kriminalvårdsstyrelsen, lokal kriminalvårdsmyndighet, övervakningsnämnd och Kriminalvårdsnämnden är s.k. förvaltningsbeslut och förvaltningslagen (1986:223) är tillämplig på handläggningen. Förvaltningslagen gäller emellertid endast subsidiärt, dvs. om annan lag eller förordning innehåller en bestämmelse som avviker från förvaltningslagen gäller istället den bestämmelsen (se 3 §).

Förvaltningslagen innehåller inte någon generell regel om besluts överklagbarhet. Vilka beslut som kan överklagas framgår istället av dels en rad olika författningsbestämmelser, dels regler som vuxit fram i praxis. I 22 a § förvaltningslagen finns vidare en regel om att rättslig kontroll av förvaltningsbeslut sker genom domstolsprövning. Om det finns annan reglering i speciallagstiftning gäller emellertid en sådan regel. Det är också möjligt att föreskriva att beslut enligt en viss lag inte får överklagas. Ett sådant beslut får emellertid inte stå i strid med de grundläggande principer för möjlighet till domstolsprövning som finns i Europakonventionen.

I förarbetena till förvaltningslagen (prop. 1985/86:80 s. 45 f.) uttalade departementschefen bl.a. att möjligheten att överklaga myndighetsbeslut till högre instans är en viktig rättssäkerhetsgaranti med djupa rötter i vår förvaltning. I propositionen görs en genomgång av de principer som allmänt gäller för ett besluts överklagbarhet. Regeringen ansåg det emellertid inte lämpligt att ta in några allmänna regler om vilka beslut, som får överklagas. Frågan skulle, enligt regeringen, i stället regleras i specialförfattningar eller lösas i rättstillämpningen med utgångspunkt i de principer som utbildats i praxis.

Huvudregeln för överklagande av förvaltningsbeslut är numera att överprövningen skall ske hos förvaltningsdomstol. Den tidigare oskrivna huvudregeln om rätten att ”gå till kungs”, dvs. rätten att klaga till närmast högre myndighet och i sista hand till regeringen, har därigenom delvis övergetts. Det krävs numera uttryckliga regler för att överklagande skall ske till regeringen.

I samband med införandet av bestämmelsen i 22 a § förvaltningslagen om att förvaltningsbeslut skall överklagas till förvaltningsdomstol uttalas i förarbetena (prop. 1997/98:101 s. 50 ff.) att i svensk förvaltningsrätt gäller den oskrivna huvudregeln att statliga myndigheterna beslut kan överklagas även om bestämmelser om överklagande saknas.

Vidare anges i propositionen att uttryckliga överklagandeförbud kan ange antingen att besluten inte alls får överklagas eller att överklagandet inte får fullföljas till en högre instans. Motiven för överklagandeförbuden kan vara skiftande. I vissa fall har besluten ansetts sakna sådana rättsverkningar, som motiverar att de kan överklagas. I några fall har ansetts att det inte finns någon högre instans som har bättre förutsättningar än beslutsinstansen att göra den bedömning som beslutet förutsätter. I andra fall har syftet varit att förkorta handläggningen genom att koncentrera möjligheten att överklaga till ett enda stadium i förfarandet.

Det uttalas också att även om det i en författning anges att ett beslut enligt författningen eller ett beslut av en viss myndighet kan överklagas, skall detta inte uppfattas så att alla sådana beslut är överklagbara. Överklagbarheten är nämligen begränsad till följd av de allmänna principer som har utbildats i praxis. Bland dessa principer nämns i propositionen följande. En förutsättning för att ett beslut skall kunna överklagas är att beslutet har karaktären av ett skriftligt uttalande. En myndighets faktiska handlande eller underlåtenhet att handla kan inte överklagas. En annan förutsättning för överklagbarhet är att beslutet har någon inte alltför obetydlig verkan för parter eller andra. En myndighets förslag eller yttrande till en annan myndighet, som har att besluta i saken, är normalt inte heller överklagbart. Beslut som rör myndigheternas interna förhållanden kan som huvudregel inte överklagas. Ett principbeslut, som är avsett att vara vägledande i kommande enskilda fall, är som regel inte heller överklagbart. Samma sak gäller för förhandsbesked som inte är bindande. Normbeslut får däremot i princip överklagas i samma utsträckning som beslut i enskilda fall. Beslut under beredningen av ett ärende är som regel inte överklagbara annat än i samband med att det slutliga avgörandet i ärendet överklagas. Normalt saknas också möjlighet att klaga över motiveringen till ett beslut.

30.3 Beslut i normgivningsärenden (s.k. normbeslut)

I bl.a. KvaL och lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. finns bestämmelser om att den enskilde kan överklaga kriminalvårdens beslut även när de inte gäller särskilda fall. Sådana generella beslut, s.k. normbeslut, som meddelas kan gälla förhållandena i anstalt och häkte, t.ex. ordningsregler för en anstalt eller KVS:s anstaltsföreskrifter. Normbeslut överklagas till regeringen.

I betänkandet Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23) ges följande redovisning av normbeslut (s. 252 ff.).

Ett stort antal förvaltningsmyndigheter under regeringen har bemyndigats att utfärda föreskrifter. Framför allt förekommer normbeslut hos större centrala förvaltningsmyndigheter som på detta sätt fyller ut och kompletterar lagar och förordningar.

Av 22 a § förvaltningslagen följer att myndigheternas beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, dock inte beslut i administrativa ärenden och beslut i ärenden om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. RF (normgivningsärenden). Undantaget för normgivningsärenden motiverades i den bakomliggande propositionen med att dessa ärenden inte lämpar sig för domstolsprövning och att det typiskt sett inte finns något behov av en domstolskontroll i sådana ärenden.

Av verksförordningens 35 § följer att andra beslut än de som enligt 22 a § förvaltningslagen skall överklagas hos allmän förvaltningsdomstol skall överklagas till regeringen.

Vem som har rätt att klaga regleras i 22 § förvaltningslagen. Där anges att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom emot. Att ett beslut inte riktar sig direkt till någon bestämd person utan mot allmänheten är i sig inte något hinder för klagorätt. En förutsättning är dock att det finns en klagoberättigad intressent. Utmärkande för normbeslut är att de riktar sig till en obestämd personkrets, vilket kan medföra att frågan om överklagbarhet sammanfaller med frågan om klagorätt.

Praxis i frågan om vem som har rätt att överklaga ett normbeslut har utvecklats något olika inom skilda områden. I litteraturen är uppfattningarna delade om vem som kan överklaga.

Till normbeslut bifogar man normalt inte fullföljdshänvisningar. Detta hänger samman med att det sällan förekommer att någon har partsställning i ett normgivningsärende (jfr. prop. 1985/86:80, Ny förvaltningslag s. 71).

Inom vissa områden finns specialbestämmelser om att vissa organisationer eller företag får överklaga normbeslut. Det finns också en del specialbestämmelser som förbjuder överklagande av normbeslut.

I detta sammanhang kan nämnas att det i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut ges möjlighet för den enskilde att få prövat om ett beslut i ett förvaltningsärende som meddelats av regeringen eller av en förvaltningsmyndighet strider mot någon rättsregel. Ärendet skall röra något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF samt innebära myndighetsutövning mot den enskilde. Kriteriet "förvaltningsärende" har till uppgift att göra klart att det skall vara fråga om ett ärende som gäller ett särskilt fall och inte ett beslut om allmänna föreskrifter. Normbeslut kan alltså inte rättsprövas (jfr. prop. 1987/88:69 s. 34).

I KVS:s rapport Kriminalvården – en myndighet från år 2004 sägs bl.a. att de intagnas klagomål över förhållandena i allmänhet över tiden alltmer kommit att riktas till Justitieombudsmannen. Under de senaste fem åren har det inkommit endast två överklaganden till regeringen som rör kriminalvårdens verksamhet. Ett ärende avsåg införandet av ett nytt telefonisystem och det andra utbud av kioskmaterial.

KVS ansåg därför att möjligheten att överklaga normbeslut till regeringen inte längre fyller någon reell funktion. Styrelsen ansåg också, att man bör sträva efter att befria regeringen från sådana överklagande i förvaltningsärenden, som inte kräver ett politiskt ställningstagande. Mot denna bakgrund fann KVS att det inte fanns anledning att behålla de intagnas klagorätt i fråga om normbeslut, i vart fall borde inte regeringen vara prövningsinstans.

I rapporten uttalas vidare att arbetet med att göra kriminalvården till en myndighet inte påverkas av frågan om klagorätten över normbeslut avskaffas, men att Kriminalvårdsstyrelsen ser det angeläget att frågan utreds vidare. Slutligen sägs att eftersom det ingår i kommitténs uppdrag att göra en översyn av möjligheterna till överklagande, lämnar styrelsen inte några förslag till lagändringar.

30.4 Europakonventionens krav på domstolsprövning

I Europakonventionen finns bestämmelser om att enskilda skall ha rätt till domstolsprövning i vissa fall. I den rättspraxis som vuxit fram beträffande dessa bestämmelser definieras mer eller mindre uttryckligt vad som avses med domstol och hur ett förfarande skall gå till för att det skall anses vara en godtagbar domstolsprövning. Genomgången i följande avsnitt har koncentrerats på de krav som rör behandling av frihetsberövande. Inledningsvis lämnas också en

redovisning för begreppet civila rättigheter och skyldigheter. Egendomsskyddet, artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll, har behandlats av kommittén i anslutning till de föreslagna reglerna om förverkande av otillåten egendom i anstalt (se avsnitt 21.2.3). Med hänsyn till att kommittén har valt att utforma lagförslaget så att överklagande medges i vad som kommittén uppfattar som större omfattning än vad konventionen kräver och att förslaget – i likhet med vad som gäller i dagens lagstiftning – ger rätt till prövning i domstol i dessa fall har redovisningen gjorts tämligen översiktlig.¹ Eftersom den principiella rätten till muntlig förhandling i ärenden där det föreligger rätt till domstolsprövning inte längre ifrågasätts i svensk rätt har det kravet inte uppmärksammats särskilt.

30.4.1 Civila rättigheter och skyldigheter

Enligt artikel 6 i Europakonventionen har var och en rätt att få en tvist rörande sina *civila rättigheter och skyldigheter* prövade i en opartisk och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Såvitt gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter framgår av Europadomstolens praxis att artikeln är tillämplig och rätt till domstolsprövning föreligger, om det är fråga om en reell och seriös tvist mellan enskilda eller mellan en enskild och en myndighet, som rör en rättighet, som är erkänd i den nationella rätten och som kan karakteriseras som en civil rättighet.

I prop. 1997/98:101 s. 53 ff. finns en redovisning av vilka krav Europakonventionen kan anses ställa upp för domstolsprövning när det gäller den enskildes civila rättigheter och skyldigheter. Som framgår av det följande är rättsläget inte helt klart, framför allt när det gäller att avgöra om den omtvistade rättigheten kan karakteriseras som en "civil rättighet".

Någon egentlig definition av detta begrepp har inte givits i domstolens praxis. Klart är emellertid att uttrycket omfattar inte bara sådana rättigheter, som kan hänföras till den traditionella civilrätten utan även sådana rättigheter som regleras i offentligrättslig ordning. Men bestämmelsen syftar inte till att

¹ För utförligare redogörelser hänvisas till Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2 uppl., Stockholm 2002, samt av samme författare i *Svensk Juristtidning* regelbundet publicerade rättsfallsöversikter.

skapa nya materiella rättigheter utan till att garantera rätten till en opartisk prövning av tvister om existerande sådana rättigheter och dessas innehåll. Innebörden av begreppet "civila rättigheter" har lagts fast i en serie avgöranden, som har sin utgångspunkt i målet Ringeisen mot Österrike (dom 16.7.1971). I målet slogs bl.a. fast att rätten till domstolsprövning av tvister om civila rättigheter innefattar alla förfaranden där utgången är avgörande för den enskildes privata rättigheter och skyldigheter och att det saknar betydelse huruvida tvisten avgjorts i förvaltningsrättslig ordning enligt den nationella rättsordningen. Begreppet har därefter genomgått en fortlöpande utveckling och dess innebörd, och därmed rätten till domstolsprövning, har med tiden blivit tämligen vidsträckt.

Det är än mer osäker vad som inte omfattas av begreppet "civila rättigheter" och vad som alltså faller utanför tillämpningsområdet för artikel 6. Domstolspraxis saknas och man är huvudsakligen hänvisad till kommissionspraxis i mål, som inte tagits upp till prövning och som alltså inte underställts domstolen. Enligt denna kommissionspraxis faller emellertid bl.a. skatteprocessen, medborgarskapsfrågor, asylprocessen och vissa typer av offentlig-rättsligt reglerade skadeståndskrav mot det allmänna samt tvister om anställning och avskedande av offentliganställda utanför tillämpningsområdet.

För det fall det finns en rätt till domstolsprövning enligt denna artikel finns som regel också rätt till juridiskt biträde, se t.ex. Ezech och Connors mot Storbritannien (dom 9.10. 2003).

30.4.2 Prövning av frihetsberövande

Enligt artikel 5:4 i Europakonventionen skall var och en som berövas friheten genom arrestering eller på annat sätt ha rätt att påfordra att domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet.

Inledningsvis kan framhållas, att varken denna regel eller någon annan bestämmelse i konventionen anger att frihetsberövanden måste beslutas av domstol. Administrativa frihetsberövanden är alltså inte förbjudna. Av den angivna artikeln följer emellertid att lagligheten av sådana frihetsberövanden på begäran av den som blir frihetsberövad snabbt kunna prövas av domstol.

Kommittén har i det följande att ta ställning till bl.a. om den som efter villkorlig frigivning eller annat liknande förfarande återintas i anstalt skall ha rätt att överklaga till domstol, vad som avses med begreppet domstol och vad som ligger i kravet på snabbhet. Den följande redogörelsen för Europadomstolens praxis tar därför sikte på dessa frågor.

Den förstnämnda frågan har prövats av Europadomstolen i bl.a. fallen Weeks mot Storbritannien (dom 2.3.1987), Stafford mot Storbritannien (dom 28.5.2002) och Waite mot Storbritannien (dom 10.12.2002). Av domarna framgår att ett återintagande i fängelse inte behöver ses som ett nytt frihetsberövande om det grundar sig på samma omständigheter som den ursprungliga domen. Även den omständigheten att återförandet till anstalt grundat sig på att den dömda inte har hållit föreskriven kontakt med sin övervakare har inverkat på bedömningen. Om återförandet till anstalt grundar sig på omständigheter som inte har kausalsamband med den ursprungliga domen eller denna överlåtit åt den verkställande myndigheten att beakta nya omständigheter i väsentlig mån har Europadomstolen emellertid funnit att det varit fråga om ett nytt frihetsberövande.

Nästa fråga blir då vad som skall förstås med begreppet domstol. Vid bedömningen av om ett organ är att anse som domstol gör Europadomstolen en självständig prövning utifrån om vissa kriterier är uppfyllda. Den inhemska beteckningen är således inte avgörande.

En domstol måste enligt Europadomstolen vara oberoende av exekutivmakten och av parterna (Neumeister mot Österrike, dom 27.6.1968 och Matznetter mot Österrike, dom 10.11.1969). Dessutom måste den ge vissa grundläggande processuella garantier genom att tillämpa ett förfarande avpassat efter den typ av frihetsberövande som saken gäller (De Wilde, Ooms och Versyp mot Belgien, dom 18.6.1971). I ett annat fall (Winterwerp mot Nederländerna, dom 24.10.1979) tillade domstolen att de procedurgarantier som skall ges inte alltid behöver vara de samma som enligt artikel 6.1 i konventionen, men att de alltid skall innefatta en rätt för den frihetsberövade att bli hörd antingen personligen eller genom ombud. Samma krav återkommer i senare domar, bl.a. i de ovan nämnda fallen Weeks och Waite.

I ett par fall (Bouamar mot Belgien, dom 29.2.1988 och Megyeri mot Tyskland, dom 12.5.1992) ansåg domstolen att bistånd av en advokat var nödvändigt för att kraven i artikel 5:4 skulle anses

uppfyllda. Det kan anmärkas att de frihetsberövade i dessa fall hade liten förmåga och möjlighet att själva lägga fram sin sak inför domstolen. Europadomstolen har i flera fall funnit att ett förfarande måste vara kontradiktoriskt för att uppfylla kravet på domstolsprövning. I fallet Lamy mot Belgien (dom 30.3.1989) hade Lamy inte fått ta del av akten, som bl.a. innehöll rapporter av undersökningsdomare och polis. Detta ansåg Europadomstolen inte vara förenligt med artikel 5:4. Domstolen har även senare prövat liknande fall med samma resultat (se t.ex. Nikolova mot Bulgarien, dom 25.3.1999 och Ilijkov mot Bulgarien, dom 26.7.2001).

I fallen Hussain och Singh, båda mot Storbritannien (domar 21.2.1996) angav Europadomstolen som skäl för att inte godta en Parole Board som domstol, att förfarandet inte var kontradiktoriskt, att de dömda inte hade kunnat få en muntlig förhandling med juridiskt biträde och att de inte fått möjlighet att höra vittnen. I dessa fall förklarade domstolen också att den omständigheten att ett organ inte kunde besluta om villkorlig frigivning innebar att det inte vara att anse som en domstol i det aktuella förfarandet. En undersökningsdomare (Bezicheri mot Italien, dom 25.10.1989) och en besvärnämnd som behandlar frågor om utskrivning från psykiatrisk anstalt (D.N. mot Schweiz, dom 29.3.2001) har däremot betraktats som domstolar.

Europadomstolen har vid flera tillfällen framhållit vikten av att en myndighet för att kunna betraktas som domstol inte bara måste vara opartisk utan också att det inte får finnas några objektiva skäl att ifrågasätta dess opartiskhet (se ovannämnda D.N. mot Schweiz och Weeks mot Storbritannien).

Domstolsprövningen skall enligt artikel 5:4 ske snabbt². Innebörden av det uttrycket kan variera beroende på arten av frihetsberövandet och omständigheterna i övrigt. I fallet Herz mot Tyskland (dom 12.6.2003) ansågs 11 dagar vara en godtagbar tid för att pröva begäran om prövning av beslut om tvångsinskrivning på psykiatrisk klinik. Det kan anmärkas att Europadomstolen i flera fall där det varit handläggningstider på ett par månader funnit

² Det kan anmärkas att det är detta krav på ett snabbt förfarande som lett fram till de nuvarande reglerna om tidsfrister för domstolsprövning av ett yrkande om häktning. En sådan fråga skall enligt 24 kap. 13 § rättegångsbalken prövas av rätten vid en förhandling utan dröjsmål efter det att en häktningframställning gjorts. Häktningförhandlingen får aldrig hållas senare än fyra dygn efter det att den misstänkte frihetsberövades.

att kravet på snabb prövning inte uppfyllts. Några uttalanden om när prövningen borde ha skett görs emellertid inte.

Slutligen kan framhållas att kravet på snabbhet gäller för förfarandet i alla instanser (Navarra mot Frankrike, dom 23.11.1993). Vid mycket kortvariga frihetsberövanden kan den i artikel 5:4 garanterade rätten till en snabb domstolsprövning i praktiken inte utnyttjas, eftersom en domstol inte ens vid en snabb prövning skulle hinna ta ställning till frågan om lagligheten av frihetsberövande innan frigivning redan har skett. Europadomstolen har emellertid i flera fall funnit att lagligheten av ett beslut om frihetsberövande skall prövas även om det överklagade beslutet inte längre gäller eftersom det ersatts av ett nytt (se t.ex. de ovan nämnda fallen Bouamar mot Belgien och Herz mot Tyskland³).

30.5 Kriminalvårdsnämndens och övervakningsnämndernas beslutsfattande

30.5.1 Bakgrund

I avsnitt 3.1.4 och 3.1.5 har nämndernas organisation och arbetsuppgifter redovisats översiktligt. Nämndernas verksamhet beskrivs också i avsnitten 3.3.2, 3.5.2 och 3.6.2. För en mer utförlig bakgrundsbeskrivning av nämnderna och deras utveckling fram till den 1 juli 1983 hänvisas till Fängelsestraffkommitténs delbetänkande Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmanamedverkan inom kriminalvården, SOU 1981:92 s. 123 ff. Kriminalvårdsstyrelsen är i administrativt hänseende chefsmyndighet för nämnderna (se 3 § andra stycket förordningen [1990:1018] med instruktion för kriminalvårdsverket).

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 1983 överfördes ansvaret för övervakningen och ledningen av kriminalvården i frihet till skyddskonsumenten, numera frivårdsmyndigheterna (se prop. 1982/83:85 s. 108 ff.). I samband med reformen minskades även antalet övervakningsnämnder från 49 till nuvarande 30. Nämndernas geografiska verksamhetsområden framgår av förordningen (1998:1318) om övervakningsnämndernas verksamhetsområden m.m.

³ Se även RÅ 1999 ref. 26, RÅ 1986 ref. 150 och RÅ81 2:44.

Kriminalvårdsnämndens verksamhet begränsades i stor utsträckning år 1999 när den fakultativa halvtidsfrigivningen för dem som dömts till fängelse i lägst två år avskaffades (se avsnitt 3.5.1).

30.5.2 Beslut som fattas av Kriminalvårdsnämnden

Totalt under år 2004 (2003) meddelade Kriminalvårdsnämnden 414 (357) beslut, varav 61 (67) var beslut som fattades enbart av ordföranden i nämnden, s.k. ordförandebeslut.

Beslut avseende villkorligt frigivna (överklagande av övervakningsnämnds beslut enligt 37 kap. 7 § andra stycket brottsbalken)

- beslut om övervakning och om att övervakning inte skall upphöra (26 kap. 11 § brottsbalken); 6 (8) ärenden
- meddelande av föreskrifter (26 kap. 15 § brottsbalken); 1 (0) ärende
- beslut om varning eller förlängning av övervakningstiden (26 kap. 18 § brottsbalken); uppgift saknas
- förverkande av villkorligt medgiven frihet (26 kap. 19 § brottsbalken); 6 (6) ärenden
- omhändertagande (26 kap. 22 § brottsbalken); 1 (0) ärende

Beslut om s.k. § 34-placering

- avseende intagna dömda till fängelse i lägst två år (54 § KvaL); 341 ärenden, varav 289 medgavs och 32 avslogs (247 ärenden, varav 220 medgavs och 27 avslogs)
- överklagande av övervakningsnämndens beslut i de fall nämnden har beslutat i frågor som avses i 34 § KvaL.; 6 (3) ärenden
- beslut att delegera beslutanderätten om § 34-placering till övervakningsnämnd (34 § KvaF); uppgift saknas
- ändring av beslut som övervakningsnämnd eller lokal kriminalvårdsmyndighet beslutat; uppgift saknas
- beslut om upphävande av bemyndigande till övervakningsnämnd att besluta om § 34-vistelse; 44 (47) ärenden

Beslut enligt nordiska verkställighetslagen

- överklagande av vissa av övervakningsnämndens beslut om övervakning (27 § andra stycket); uppgift saknas

Beslut enligt passlagen (1978:302)

- överklagande av vissa av övervakningsnämndens beslut (19, 21 och 28 §§); uppgift saknas

Beslut enligt lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet

- överklagande av övervakningsnämndens beslut; uppgift saknas

Beslut om intensivövervakning med elektronisk kontroll

- överklagande av övervakningsnämndens beslut beträffande intensivövervakning med elektronisk kontroll; 7 (8) ärenden

Beslut avseende villkorlig frigivning för vissa långtidsdömda (övergångsvis) avseende den som dömts till lägst två års fängelse före den 1 januari 1999

- initialprövning i två (två) fall
- s.k. sexmånadersprövning; 9 (23) fall. I fyra (fem) ärenden meddelade nämnden beslut om villkorlig frigivning efter halva strafftiden och i fem (18) fall meddelades beslut om villkorlig frigivning när två tredjedelar av strafftiden eller tid enligt 26 kap. 6 a § brottsbalken har avtjänats
- omprövning av tidigare beslut om villkorlig frigivning; 13 (13) fall

30.5.3 Beslut som fattas av övervakningsnämnderna

Övervakningsnämnderna prövar frågor såväl beträffande fängelse- som skyddstillsynsdömda. Nedan återfinns en sammanställning av vilka beslut som kan bli aktuella för respektive kategori samt grundregler för överklagande.

Beslut beträffande verkställighet av fängelsestraff:

Brottsbalken

- att övervakningen efter villkorlig frigivning skall upphöra innan ett år av prövotiden har förflutit (26 kap 11 § tredje meningen brottsbalken)
- föreskrift under prövotid (26 kap. 15 och 16 §§ brottsbalken)
- att varning skall meddelas den som är villkorligt frigiven (26 kap 18 § 1 brottsbalken)
- överprövning av lokal kriminalvårdsmyndighets beslut att ställa villkorligt frigiven under övervakning, förordna övervakare m.m. samt beslut i första instans i sådana frågor i vissa fall (26 kap. 11 §, 12 § andra meningen och 13 § andra meningen samt 37 kap. 7 § första stycket brottsbalken)
- övervakning av den som är villkorligt frigiven även efter det att ett år av prövotiden har förflutit (26 kap 18 § 2 brottsbalken)
- förklaring att villkorligt medgiven frihet skall vara förverkad (26 kap 19 § brottsbalken)
- omhändertagande av den som är villkorligt frigiven (26 kap 22 § brottsbalken)

Den dömde får överklaga övervakningsnämndens beslut enligt 11, 15, 18–19 och 22 §§ till Kriminalvårdsnämnden. I övrigt gäller fullföljdsförbud.

Övriga lagar

- tillåtelse för den som är intagen i anstalt att vistas utanför anstalten i vissa fall (34 och 54 §§ KvaL samt 34 § KvaF); överklagas till Kriminalvårdsnämnden
- beslut att delegera beslutanderätten om § 34-placering till den lokala kriminalvårdsmyndigheten (35 § KvaF)

- ändring av beslut om s.k. § 34-placering som fattats efter delegation av den lokala kriminalvårdsmyndigheten (40 § KvaF)
- vissa frågor om passtillstånd enligt passlagen; överklagas till Kriminalvårdsnämnden
- frågor om åtgärder beträffande villkorligt frigivna personer som genom beslut här eller i annan nordisk stat står under övervakning här eller i annan nordisk stat m.m. enligt nordiska verkställighetslagen; överklagas till Kriminalvårdsnämnden
- framställningar enligt nordiska verkställighetslagen till annan nordisk stat om anordnande av övervakning i den staten för personer som har villkorligt frigetts.
- prövning av frågor om verkställighet här beträffande utländsk villkorlig frigivning enligt lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet – överklagas till Kriminalvårdsnämnden; beträffande vissa beslut (t.ex. förordnande av övervakare) gäller fullföljdsförbud.
- anmälan till Kriminalvårdsstyrelsen att det finns förutsättningar för verkställighet utomlands enligt lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet enligt förordningen (1979:163) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet.
- prövning av frågor om upphävande av beslut om verkställighet utanför anstalt enligt IövL; överklagas till Kriminalvårdsnämnden

Där överprövningsinstans inte angetts får beslutet inte överklagas.

Beslut som rör verkställighet av skyddstillsyn

Brottsbalken

- ändra eller upphäva en föreskrift om samhällstjänst (28 kap. 2a § brottsbalken)
- besluta om övervakning av den dömda under viss tid efter det att ett år av prøvotiden har förflutit, dock längst till prøvotidens utgång (28 kap. 5 § brottsbalken)
- besluta om övervakning av den dömda under viss tid efter det att ett år av prøvotiden har förflutit, om det behövs för att den dömda skall stå under övervakning till dess samhällstjänsten

fullgjorts, dock längst till prövotidens utgång (28 kap. 5 a § brottsbalken).

- meddelande, ändring och upphävande av föreskrift om vad den dömde har att iaktta under prövotiden (28 kap 6 § samt 26 kap 15–16 §§ brottsbalken)
- överprövning av frivårdsmyndighets beslut att förordna övervakare m.m. samt beslut i första instans i sådana frågor i vissa fall (26 kap. 12 § andra meningen och 13 § andra meningen, 28 kap. 6 § samt 37 kap. 7 § första stycket och 8 § första stycket brottsbalken)
- fråga om varning (28 kap. 7 § första stycket 1 brottsbalken)
- övervakning även sedan det gått ett år av prövotiden och upphörande av sådan övervakning (28 kap. 7 § första stycket 2 och andra stycket brottsbalken)
- framställning till åklagare om att denne hos domstol skall föra talan om undanröjande av skyddstillsyn (28 kap. 8 § brottsbalken)
- tillfälligt omhändertagande av den som dömts till skyddstillsyn (28 kap. 11 § brottsbalken)

Den dömde får överklaga beslut av övervakningsnämnden till hovrätten, när det gäller frågor som avses i 26 kap. 15 § (meddelade föreskrifter), 28 kap. 7 § (beslut om varning eller att övervakningen skall pågå efter det att ett år av prövotiden har förflutit) och 28 kap. 11 § brottsbalken (beslut om omhändertagande). Hovrättens beslut får inte överklagas.

Övriga lagar

- vissa frågor om passstillstånd enligt passlagen: överklagas till hovrätten
- frågor om åtgärder beträffande personer som dömts till villkorlig dom i annan nordisk stat och som står under övervakning här eller om åtgärder beträffande personer som dömts till skyddstillsyn i Sverige och som står under övervakning i ett annat nordiskt land enligt nordiska verkställighetslagen; överklagas till hovrätten
- framställningar enligt nordiska verkställighetslagen till annan nordisk stat om anordnande av övervakning i den staten för den som dömts till skyddstillsyn.

- prövning av vissa frågor om verkställighet här beträffande utländsk villkorlig dom enligt lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet; överklagas till Kriminalvårdsnämnden med undantag för vissa beslut (t.ex. förordnande av övervakare) som inte får överklagas
- anmälan till Kriminalvårdsstyrelsen att det finns förutsättningar för verkställighet utomlands enligt lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet enligt förordningen med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet

Under år 2003 fattade övervakningsnämnderna 6 319 beslut om åtgärder vid misskötsamhet⁴. Det var fråga om beslut om varning (1 613), förordnande av tillfälligt omhändertagande (2 526, varav 1 073 verkställdes), meddelande av föreskrift (490), förverkande av villkorligt medgiven frihet (101) samt framställan till åklagare om undanröjande av skyddstillsyn (516).

Det kan nämnas att regeringen i propositionen En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol (prop. 2004/05:131) förslår införande av prövningstillstånd för överklagande till hovrätt i vissa fall men att sådant tillstånd inte föreslås för ärenden, som överklagas från övervakningsnämnd till hovrätt.

30.5.4 Särskilt om övervakningsnämndernas befogenheter avseende frihetsberövanden

Övervakningsnämnderna kan besluta om åtgärder som innebär frihetsberövande av personer som står under övervakning på grund av en dom på skyddstillsyn eller som villkorligt frigivna från ett fängelsestraff.

När det gäller personer som har villkorligt frigetts får övervakningsnämnden enligt 26 kap. 19 § brottsbalken förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad vid allvarlig misskötsamhet, om det kan antas att han eller hon inte kommer att låta rätta sig genom någon annan åtgärd, som övervakningsnämnden kan vidta, t.ex. meddelande av föreskrifter eller varning. Tiden som nämnden får förverka är högst femton dagar vid varje tillfälle.

⁴ Källa: Kriminalvårdens Officiella Statistik (KOS 2003).

I vissa fall får övervakningsnämnden besluta att den frigivne tills vidare skall omhändertas på lämpligt sätt. Det gäller enligt 26 kap. 22 § brottsbalken om det uppkommer fråga om att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad eller att besluta om varning eller förlängd övervakningstid eller åtgärd för att den frigivne skall underkasta sig vård eller behandling, eller om den frigivne har undandragit sig övervakningen. Ett sådant beslut skall omprövas så ofta det finns skäl till det och omhändertagandet får pågå under högst två veckor.

Även beträffande personer som är dömda till skyddstillsyn kan nämnden i vissa fall enligt 28 kap. 11 § brottsbalken förordna att den dömda på lämpligt sätt skall omhändertas i avvaktan på vidare förordande. Det gäller när det uppkommer fråga om att undanröja skyddstillsynen eller att besluta om varning eller förlängd övervakningstid eller en åtgärd för att den dömda skall underkasta sig vård eller behandling eller om den dömda har undandragit sig övervakningen. Omhändertagandebeslutet skall omprövas så ofta det finns skäl till det och kan pågå under maximalt två veckor. Det kan nämnas att även domstol har denna befogenhet i mål om undanröjande av skyddstillsyn.

Ordförande i övervakningsnämnd får fatta beslut om omhändertagande men beslutet skall då prövas av nämnden vid nästa sammanträde.

30.6 Överväganden

30.6.1 Allmänna utgångspunkter

<p>Kommitténs bedömning: Beslutsgången och möjligheterna till överklagande inom kriminalvården skall med beaktande av de dömdas rättssäkerhet förenklas och göras mer enhetlig. Effektiva tillsynsorgan bör finnas inom kriminalvården.</p>
--

De beslut som kommittén behandlar i det följande är i huvudsak sådana som rör verkställigheten av en ådömd kriminalvårdspåföljd (av kriminalvården kallade klientbeslut). Vissa andra beslut som fattas inom kriminalvården, t.ex. rörande personal och andra administrativa ärenden, berörs inte av kommittén.

Som framgår av avsnitt 30.1–30.3 och 30.5 och som framhålls i kommitténs direktiv ger den nuvarande kriminalvårdslagstiftningen

den dömde omfattande möjligheter att begära beslut i enskilda frågor och att överklaga de besluten. Det finns inte bara flera olika besluts- och prövningsinstanser utan också olika överinstanser till samma första instans. Detta ger ett svåröverskådligt system, vilket är till nackdel inte minst för den som vill överklaga ett visst beslut.

Utgångspunkten för kommittén är att systemet med beslutsfattande och överklagande inom kriminalvården om möjligt skall förenklas och göras mer enhetligt samtidigt som de dömdas rättssäkerhet garanteras.

Svårigheten att skapa ett enkelt och enhetligt system ligger bl.a. i att det inom kriminalvården fattas beslut av mycket skiftande karaktär. Om man utgår från att beslut bör fattas av den instans eller på den nivå som beslutet kräver (jfr uttalanden i prop. 1989/90:154 s. 22 ff. om delegering inom kriminalvården) kan det innebära svårigheter med att få systemet helt enhetligt. Det måste dock enligt kommitténs mening vara möjligt att göra systemet enklare och mer överskådligt.

Ett system med många bedömningar kräver rättssäkerhetsgarantier för att undvika risken för orättvisor och godtycke. En sådan garanti är att den dömde har möjlighet att överklaga för denne negativa beslut. Det finns emellertid även andra sätt att tillvarata rättssäkerheten. En väl fungerande tillsyn av reglernas tillämpning är ett sätt och god insyn i verksamheten ett annat. Också det förhållandet att beslut fattas på lämplig nivå av personer med tillräcklig kunskap och kompetens stärker rättssäkerheten. Möjligheterna till omprövning, kontinuerlig eller på begäran, kan också ses som en rättssäkerhetsgaranti.

Möjligen kräver ett system av det slag som kommittén föreslår – ett system med ett ökat fakultativt inslag – en förstärkt tillsyn. I en rapport från Statskontoret Effektivitetsgranskning av kriminalvården (2003:20) föreslogs redan beträffande det nuvarande systemet bl.a. att tillsynen av kriminalvården skulle flyttas till en ny, fristående myndighet kallad Kriminalvårdsinspektionen. Dess huvuduppgift skulle enligt förslaget vara att granska att kriminalvårdens verksamhet bedrivs enligt lag och förordning. Enligt rapporten beräknades förslaget positivt påverka effektiviteten i form av bättre rättssäkerhet genom att efterlevnaden av gällande regler stimulerades. Även Rymningsutredningen föreslog i sitt betänkande Säkert inlåst? (SOU 2005:6) att tillsynen över kriminalvården måste förbättras och göras fristående från den övriga verksamheten. Enligt förslaget borde ett

särskilt tillsynsorgan alternativt en särskild tillsynsenhet tillskapas. Kommittén delar uppfattningen att tillsynen av kriminalvårdens verksamhet bör förbättras. Det är dock tveksamt om den frågan skall anses ingå i kommitténs uppdrag. I vart fall saknar kommittén möjlighet att utreda frågan under den för kommitténs uppdrag givna tidsramen. Kommittén vill dock understryka, att det är av vikt att det finns en effektiv tillsynsorganisation i vart fall inom kriminalvården och att representanter för allmänheten bör ingå i denna.

Som framgått av avsnitt 30.2 är huvudregeln att förvaltningsbeslut kan överklagas. Det finns dock många begränsningar av den möjligheten. Dels är det fråga om sådana begränsningar som följer av allmänna rättsprinciper, t.ex. att beslutet är att se som ett faktiskt handlande eller att det har karaktären av ett vägledande principbeslut. Det är också fullt möjligt att begränsa överklagandemöjligheterna direkt i lag. I den mån en sådan lösning anses lämplig måste det dock tas hänsyn till de krav på domstolsprövning, som följer av Europakonventionen.

30.6.2 Kriminalvårdens beslutanderätt

<p>Kommitténs förslag: Kriminalvården skall fatta i princip samtliga beslut som rör verkställigheten av en kriminalvårdspåföljd.</p>

I avsnitt 27.1.6 har kommittén föreslagit att kriminalvården skall fatta beslut om vistelser utanför anstalt och frihetsberövanden i större utsträckning än vad som sker i dag. Förslagen innebär, att kriminalvården tar över beslutsfattandet som första instans från både övervakningsnämnderna och Kriminalvårdsnämnden. Kriminalvården föreslås också få fatta beslut beträffande det förmånssystem och de nya utslussningsformer, som kommittén har föreslagit. Kriminalvården föreslås även få pröva frågan om villkorlig frigivning, se avsnitt 27.7.5.

Som framgått av avsnitt 30.4.2 finns det i Europakonventionen krav på att den som blir berövad friheten skall kunna få beslutet prövat av domstol. Det bör åter understrykas att detta inte innebär något förbud mot att annat organ än domstol beslutar om ett frihetsberövande. Vad som krävs är i stället att den frihetsberövade har möjlighet att få ett beslut om frihetsberövandet prövat av

domstol. Det finns således inte något konventionshinder mot att kriminalvården fattar beslut om frihetsberövanden under förutsättning att det också finns möjlighet till en domstolsprövning.

Kommitténs förslag innebär att kriminalvården kommer att fatta i princip samtliga beslut som första instans. Med en sådan ordning finns det enligt kommitténs mening goda förutsättningar att skapa en beslutsgång som är enklare och mer enhetlig än tidigare. Det är också kriminalvården som är den instans som har bäst kunskap om den dömde och om aktuella förhållanden. Att besluten fattas där är därför en förutsättning för att det skall bli en effektiv och lämplig verkställighetsplanering.

På vilken nivå eller av vem olika beslut skall fattas bör inte framgå av lag men bör givetvis framgå av förordning och föreskrifter. När det gäller vissa typer av beslut kan det dock finnas anledning att framhålla att dessa bör fattas på en högre nivå än normalt. Kommittén har tidigare i olika avsnitt framhållit när detta är särskilt viktigt, se t.ex. avsnitt 27.1.6. Det är också väsentligt att det finns lämpliga rutiner för beslutsfattandet och att de personer som skall fatta besluten har den kompetens som krävs. Om det förslag till ny organisation för kriminalvården, som redovisats i avsnitt 3.1, genomförs kommer det att finnas mycket goda förutsättningar för att skapa en effektiv och rättssäker beslutsorganisation inom kriminalvården.

30.6.3 Överklagbara beslut

Kommitténs bedömning och förslag: Kommitténs utgångspunkt är att beslut som framstår som särskilt ingripande eller begränsande utöver vad som normalt kan anses följa av den kriminalvårdspåföljd som verkställs skall kunna överklagas.

Övriga beslut skall, i den mån annat inte följer av Europarätten, inte få överklagas.

Förvaltningsbeslut är som tidigare redovisats som huvudregel överklagbara och de flesta beslut som fattas inom kriminalvården kan enligt nuvarande lagstiftning överklagas. Åtskilliga beslut av normkaraktär eller beslut som saknar större betydelse för den enskilde är emellertid inte överklagbara. Såväl för den enskilde som för beslutsfattare är det viktigt att det noga övervägs vilka beslut som skall få överklagas och att dessa regler klart framgår av lagen.

Härigenom kan såväl onödig irritation som obehövt arbete undvikas.

Det finns ett antal beslut inom kriminalvården där det kan ifrågasättas om besluten överhuvudtaget skall få överklagas och då särskilt om det skall kunna överklagas till domstol. Vad som är väsentligt i samband med sådana överväganden är utöver de normer som allmänt gäller i svensk rätt för besluts överklagbarhet att hänsyn tas till de krav som Europakonventionen ställer upp i fråga om rätt till domstolsprövning.

I de fall kommittén anser att ett beslut inte bör kunna överklagas kan det diskuteras, om det i stället skall finnas ett internt system för överklagande, dvs. att den enskilde kan överklaga ett beslut till en högre nivå eller till en viss enhet inom myndigheten. Fördelen med sådana system är att förutsättningarna för en enhetlig rättstillämpning ökar. En enhetlig praxis är viktig för att den nya lagstiftningen skall framstå som rättvis, inte bara för de dömda, utan även för kriminalvårdens personal och för allmänheten. Regeringen har i en nyligen beslutad lagrådsremiss (se avsnitt 3.1) även föreslagit en obligatorisk skyldighet att begära omprövning innan överklagande får ske. Kommittén anser att ett sådant system kan vara positivt men har inte närmare övervägt frågan eftersom förslaget bygger på en ännu inte beslutad organisation. Det kan dock anmärkas att den omprövning som föreslås i det nya systemet är väsentligt mer förmånlig för den enskilde än den som finns i förvaltningslagen. Den senare regeln innebär att ett beslut skall omprövas om det är uppenbart oriktigt. Det är självklart att det med den formuleringen är tämligen ovanligt att beslutas ändras efter omprövning.

När det gäller frågan om en eventuell begränsning av rätten till överklagande har kommittén haft som utgångspunkt att beslut som objektivt sett framstår som särskilt ingripande eller begränsande skall kunna överklagas. Vid bedömningen av om ett beslut är av sådan art måste man ta hänsyn till att en kriminalvårdspåföljd i sig alltid medför vissa begränsningar för den dömda.

Särskild hänsyn bör också tas till att kriminalvården enligt lagförslaget kommer att fatta beslut som första instans i väsentligt fler ärendetyper än idag. Såväl med hänsyn till detta som till beslutens karaktär finner därför kommittén att de beslut, som för närvarande överprövas av övervakningsnämnder och Kriminalvårdsnämnd eller som kan överklagas från övervakningsnämnd, som regel skall kunna överklagas. Detta innebär att bl.a. beslut om

omhändertagande, förverkande av villkorligt medgiven frihet, föreskrifter, varning och anordnande och förlängning av övervakning kommer att kunna överklagas liksom beslut enligt speciallagstiftning. En redogörelse för vilka beslut som idag fattas av nämnderna finns i avsnitt 30.5.2 och 30.5.3.

Det kan anmärkas att det inte kan bli fråga om en fullständig överensstämmelse eftersom den nya lagen innebär vissa förändringar av de materiella reglerna. Beträffande de beslut som nämnderna fattar i första instans men som inte kan överklagas enligt gällande rätt har kommittén inte i något fall funnit att det finns behov av en klagorätt.

Kommittén har också övervägt att ta bort rätten att överklaga beslut om föreskrifter för den enskilde i samband med bl.a. övervakning. Det måste genomgående anses vara kriminalvården, som har bäst möjligheter att bedöma vilka villkor som behövs för att genomföra den aktuella vården. Vårdinsatser kan komma att bli meningslösa om de inte kompletteras med erforderliga villkor och det är uppenbart att det är den myndighet som ansvarar för verkställigheten som har bäst förutsättningar att bedöma vilka villkor som behövs för att göra vårdinsatser och andra insatser för att underlätta samhällsanpassningen mest meningsfyllda. I enlighet med de principer för överklagande som redovisats i avsnitt 30.6.3. bör då ett sådant beslut inte kunna överklagas. Enligt påföljdsreglerna i brottsbalken kan emellertid domstol besluta om denna typ av föreskrifter i samband med dom på skyddstillsyn. Ett sådant beslut kan också komma att överprövas av högre rätt. Det är i och för sig enligt kommitténs mening tveksamt om det är rimligt, att domstolarna har kvar denna rätt att meddela föreskrifter. Det anses också att den skall utövas med försiktighet och att kriminalvården som regel skall få tillfälle att yttra sig om behovet av föreskrifter innan ett sådant beslut fattas (se Brottsbalken En kommentar, Berg m.fl. 28:26). Det kan emellertid inte anses ligga inom kommitténs uppdrag att föreslå en sådan ändring i påföljdsreglerna. I konsekvens med att det finns möjlighet att få domstolsprövning beträffande föreskrifter i vissa fall anser kommittén därför att det bör vara möjligt i motsvarande situationer även när kriminalvården fattar det ursprungliga beslutet. Enligt kommitténs mening bör emellertid frågan övervägas ytterligare.

Som närmare kommer att beröras nedan är flera av de beslut som nu berörs av sådan art att de inte bara skall kunna överprövas utan också kunna prövas av domstol.

Även andra kriminalvårdsbeslut, som i dag kan överklagas till förvaltningsdomstol, är så ingripande för den enskilde att det är uppenbart att de skall kunna överklagas. Det gäller till exempel beslut om kroppsbesiktning och avskiljande av en intagen från gemensamheten med övriga intagna.

Det är enligt kommitténs mening i viss mån tveksamt om beslut rörande permissioner och besök skall kunna överklagas. Såväl antalet sådana som deras omfattning och villkoren för dem kommer ju i allt väsentligt att framgå av verkställighetsplanen. Med hänsyn till den stora betydelse permissioner och besök kan antas ha för den intagne och då verkställighetsplanen inte skall kunna överklagas finner kommittén emellertid att beslut som innebär att permission eller besök nekats skall kunna överklagas. Däremot anser kommittén att beslut om att avbryta en påbörjad permission inte skall kunna överklagas. Inte heller bör de särskilda villkor som kan ställas i samband med permissioner eller besök kunna överklagas med undantag för beslut om att besök skall ske genom användande av s.k. glasruta. Även om glasrutebesök i och för sig innebär en lättnad i gällande besöksregler, eftersom de i princip bara skall äga rum i de fall då besök annars skulle ha vägrats helt, är det fråga om ett beslut som kan upplevas som mycket inskränkande för den enskilde. Hade besöket nekats helt hade det vidare kunnat överklagas. Det framstår därför som rimligt att den dömde skall kunna överklaga ett beslut om att ett besök endast skall få ske under så begränsande former.

Kommitténs förslag innehåller flera nya bestämmelser där det kan diskuteras om besluten skall kunna överklagas.

När det gäller förmånssystemet bör den intagne enligt kommitténs mening ha möjlighet att överklaga en nedflyttning till grundnivån liksom ett beslut att inte flyttas upp till högre nivå i enlighet med verkställighetsplanen. Att dessa beslut skall vara överklagbara beror främst på de begränsningar av bl.a. utevistelser och möjligheter till utslussning som sådana beslut kan få för den intagne.

Beslut om olika utslussningsformer (frigång, vårdvistelse, halvvägshus m.m.) har mycket stor betydelse för den dömde. Dessutom kan ett beslut om att upphäva en sådan åtgärd anses ha karaktär av ett frihetsberövande. Beslut att inte tillåta en utslussningsåtgärd som framgår av verkställighetsplanen liksom beslut om upphävande av en sådan åtgärd bör därför kunna överklagas.

Det är också uppenbart att beslut enligt de nya reglerna om förverkande av egendom som inte får innehas i anstalt skall kunna överklagas. I likhet med beslut om frihetsberövande krävs dessutom att sådana beslut skall kunna prövas av domstol.

Åtskilliga beslut bör emellertid enligt kommitténs mening inte kunna överklagas.

Detta gäller t.ex. beslut om placering på viss anstalt eller annan enhet, med undantag för om den dömde placeras på en plats med särskild hög säkerhet. Det måste anses följa med fängelsestraffet att placering kan komma att ske på den anstalt och den avdelning som kriminalvården anser lämpligast, en annan sak är att kriminalvården givetvis skall följa de allmänna anvisningar rörande placering, som ges i lagen. När det gäller beslut om placering är det dessutom så att det är kriminalvården som har bäst kunskap om vilka lämpliga anstaltsplatser som är tillgängliga. Den dömde får anses ha tillräcklig möjlighet att påverka sin placering i samband med utarbetandet av verkställighetsplanen och vid omprövningar av denna. Även vid utarbetandet av placeringsunderlaget har den dömde möjlighet att påverka sin placering.

När det gäller verkställighetsplanen är kommittén av den uppfattningen att den inte skall vara möjlig att överklaga. Verkställighetsplanen skall ju omprövas både kontinuerligt och vid behov. Det omprövningsförfarandet får anses utgöra en tillräcklig rättssäkerhetsgaranti för den intagne. Det kan dessutom diskuteras i vilken utsträckning som en plan förvaltningsrättsligt är möjlig att överklaga (jfr RÅ 1986 not 831).

En annan typ av beslut som enligt kommitténs mening inte skall vara möjliga att överklaga är vilken privat egendom som den dömde skall få inneha. Huvudregeln enligt kommitténs förslag är att privat egendom inte skall vara tillåten i anstalt, se avsnitt 14.4. I den mån sådan egendom tillåts kommer omfattningen att följa av förmånssystemet, som regleras närmare av förordning eller föreskrifter. Kommittén anser att det med en sådan ordning inte finns tillräckliga skäl att tillåta den enskilde att klaga på ett beslut att t.ex. en viss tidning med hänsyn till dess innehåll inte får innehas eller att vissa föremål inte får finnas i bostadsrummet. Kommittén har i avsnitt 11.3.2 förutsatt att tillämpningen av förmånssystemet följs upp ordentligt. Genom en sådan tillsyn kan de intagna garanteras att reglerna tillämpas korrekt och enhetligt.

I de nu angivna fallen finns det också anledning att framhålla att det knappast finns någon högre instans som har bättre

förutsättningar än kriminalvården att göra de bedömningar som besluten innebär. Som tidigare angetts har just detta framförts som ett skäl för att begränsa möjligheten till överklagande.

Kommittén anser att det tydligt skall framgå av lagen vilka beslut som skall vara möjliga att överklaga och återkommer i författningskommentaren till omfattningen av prövningen.

30.6.4 De s.k. normbesluten

Kommitténs förslag: Möjligheten att överklaga s.k. normbeslut inom kriminalvården avskaffas.

När det gäller s.k. normbeslut, dvs. sådana beslut som inte avser särskilda fall och som överklagas till regeringen, har det i avsnitt 30.3 beskrivits vad som uttalas i KVS:s rapport Kriminalvården – en myndighet. I betänkandet Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23 s. 259 f.), föreslogs att beslut i normgivningsärenden skall få överklagas endast om det är särskilt föreskrivet. Det förslaget har tillstyrkts av remissinstanserna och betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Kommittén har övervägt vad som är en lämplig ordning för kriminalvården. Antalet överklagade normbeslut från kriminalvården har de senaste åren varit mycket få. Det kan därför sättas i fråga om överklagandemöjligheten ens fyller något egentligt behov inom kriminalvårdens område. Det är möjligt att antalet överklaganden skulle bli något fler när det föreslagna förmånssystemet införs, dvs. att det skulle bli fler som klagar på föreskrifter. Strävan att befria regeringen från prövning av sådana överklaganden i förvaltningsärenden som inte kräver ett ställningstagande av ett politiskt organ måste emellertid väga tungt. De frågor som kan bli aktuella i dessa ärenden kan inte anses vara av en sådan karaktär. Tillämpningen av föreskrifter och andra generella regler bör i stället kontrolleras bl.a. genom god tillsyn.

Regeringen har för övrigt enligt allmänna principer för normgivningsmakten, alltid rätt att överpröva underlydande myndigheters föreskrifter oavsett om dessa överklagas eller inte. Om det skulle visa sig nödvändigt kan regeringen ingripa, antingen genom att återkalla ett givet bemyndigande eller genom att själv besluta föreskrifter, som ersätter de föreskrifter som beslutats av en myndighet. För det fall det visar sig att en föreskrift strider mot

grundlag eller överordnad författning får föreskriften inte tillämpas (11 kap. 14 § regeringsformen).

Kommittén anser att möjligheten att överklaga normbeslut inom kriminalvården därför skall avskaffas.

30.6.5 Allmänt om instanser för överklagande

Kommitténs bedömning: Allmän domstol eller förvaltningsdomstol måste vara slutinstans för i vart fall en del kriminalvårdsbeslut.

Kommittén har i föregående avsnitt funnit att alla beslut primärt skall fattas av kriminalvården och har tagit ställning till vilka beslut som skall kunna överklagas. Nästa fråga blir då vart beslutet skall kunna överklagas.

Det finns enligt kommitténs mening tre huvudalternativ till instansordning.

Enligt det första alternativet finns övervakningsnämnderna och Kriminalvårdsnämnden kvar. Överklagande prövas av övervakningsnämnd i vissa fall och av allmän förvaltningsdomstol i andra fall. Det finns variationsmöjligheter inom detta alternativ, t.ex. är det möjligt att avskaffa Kriminalvårdsnämnden och fördela dess uppgifter på övervakningsnämnder och domstolar. Det är också möjligt att bestämma att alla beslut från Kriminalvårdsnämnden eller övervakningsnämnderna överklagas till antingen allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol.

I det andra alternativet avskaffas nämnderna och överklaganden prövas i vissa fall av allmän domstol, i andra av allmän förvaltningsdomstol.

Även i det tredje alternativet avskaffas nämnderna men samtliga överklaganden sker till antingen allmän domstol eller förvaltningsdomstol.

Som framgått av avsnitt 30.4 följer det av Europakonventionen att den enskilde måste ha rätt att begära domstolsprövning av vissa av de beslut som fattas inom kriminalvården. Detta gäller framför allt frågor om frihetsberövande och förverkande av egendom. Som framgår av det angivna avsnittet kan konventionens krav på domstolsprövning vara uppfyllt även om den myndighet som gör prövningen inte är en domstol i vedertagen mening. Det är tillräckligt att det är en myndighet som är så självständig och har

sådan beslutanderätt att den är att jämställa med en domstol. Vid bedömningen av om myndigheten är tillräckligt självständig har Europadomstolen i flera fall beaktat om myndigheten varit administrativt fristående från den myndighet, vars beslut överklagas. Om övervakningsnämnderna och Kriminalvårdsnämnden skulle uppfylla de angivna kraven skulle det vara möjligt att förkorta instanskedjan och förenkla förfarandereglerna genom att låta nämnderna vara slutinstanser.

Frågan har hittills inte ställts på sin spets. De mest ingripande besluten, med undantag för förverkande av villkorligt medgiven frihet p.g.a. misskötsamhet och omhändertagande av personer som är villkorligt frigivna, har alltid gått att överklaga till allmän domstol eller förvaltningsdomstol. Vid de bedömningar som gjorts i tidigare utredningar⁵ har man emellertid som regel varit av uppfattningen att det visserligen är något tveksamt men att nämnderna sannolikt uppfyller konventionens krav för att betraktas som domstol. Med den nya organisation av kriminalvården som föreslås i lagrådsremissen Kriminalvården – en myndighet (se avsnitt 3.1) och som innebär att Kriminalvården blir en myndighet blir tveksamheten än större. I den nuvarande organisationen har KVS varit administrativ chefsmyndighet för nämnderna men det mesta samarbetet har skett med frivården, som ingått i en lokal kriminalvårdsmyndighet. I den nya organisationen skulle inte denna uppdelning finnas. I ett sådant system kan nämnderna knappast anses ha en så oberoende ställning att de skulle kunna betraktas som domstolar i Europakonventionens mening. Det skulle därför bli nödvändigt att finna en annan organisationsform för övervakningsnämnderna. Kommittén kan bara se två huvudalternativ för en sådan lösning. Det ena är att det skapas en särskild myndighet med uppgift att ansvara för nämnderna. Det andra är att nämnderna knyts till Domstolsverket. Det första alternativet skulle medföra nya kostnader, om än tämligen begränsade, och bör enligt kommitténs mening endast väljas om inte någon annan instansordning framstår som lämplig. Det senare alternativet skulle innebära att Domstolsverket fick ansvar för en delvis helt artfrämmande verksamhet och måste anses

⁵ Frågor om nämnderna har tidigare diskuterats i betänkandena Kriminalvårdens nämnder (SOU 1975:16), Tillsynsdom (SOU 1977:83), Frivårdspåföljder (SOU 1981:90), Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmanamedverkan inom kriminalvården (SOU 1981:92), Påföljdsfrågor Frigivning från anstalt m.m. (SOU 1991:45), Domstolarna inför 2000-talet Arbetsuppgifter och förfaranderegler (SOU 1991:106), Ett reformerat straffsystem (SOU 1995:91) samt Frigivning från livstidsstraff (SOU 2002:26 s. 69 ff).

uteslutet. Kommittén finner därför att det inte kan anses vara en lämplig och sannolikt inte heller en konventionsenlig lösning att låta nämnderna vara sista instans beträffande kriminalvårdsbeslut, som enligt konventionen skall prövas av domstol.

30.6.6 Vilka domstolar skall pröva kriminalvårdsbesluten?

Kommitténs förslag: Överklagande av Kriminalvårdens beslut skall ske till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt nuvarande lagstiftning är, om man bortser från de ärenden som i dag handläggs av nämnderna, som huvudregel allmän förvaltningsdomstol överklagandeinstans i kriminalvårdsmål. De beslut som fattas och enligt förslaget kommer att fattas inom kriminalvården är förvaltningsbeslut. Huvudregeln för överklaganden av sådana beslut är att överprövningen skall ske hos förvaltningsdomstol. Det är dessutom i allmänhet de allmänna förvaltningsdomstolarna som prövar frågor om verkställighet.

Även de allmänna domstolarna fattar enligt den nu gällande lagstiftningen vissa beslut rörande straffverkställighet. Således är hovrätten överinstans för vissa av övervakningsnämndernas beslut. Vissa typer av beslut kan också fattas antingen av allmän domstol vid påföljdsbestämning eller av Kriminalvården eller övervakningsnämnd under verkställigheten.

Vissa av besluten, främst de som för närvarande prövas av övervakningsnämnderna, har en karaktär som stämmer väl överens med de måltyper som prövas i allmän domstol. Rent allmänt kan vidare framhållas att många beslut av de beslut som fattas beträffande verkställighetsfrågor förutsätter en god kännedom om påföljdssystemet. Det kan förmodligen också vara pedagogiskt lämpligt att den dömde får komma tillbaka till den dömande domstolen när han eller hon missköter sig.

Det kan vidare göras gällande att beslut om frihetsberövande bör prövas av allmän domstol. Förvaltningsdomstolarna prövar emellertid redan i dag vissa frihetsberövanden, t.ex. vid rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning samt enligt andra vårdlagar som lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Det kan här också nämnas att beslut enligt lagen (1998:603) om slutna ungdomsvård överprövas av

allmän förvaltningsdomstol. Det är också förvaltningsdomstolarna som slutligt avgör frågan om ett fängelsestraff skall få avtjänas genom s.k. boja.

Vissa av de nya regler kommittén föreslår kan också förefalla vara mer i linje med den dömande verksamheten vid allmänna domstolar än den vid förvaltningsdomstolar. Det gäller t.ex. det nya system som kommittén har föreslagit för villkorlig frigivning (se avsnitt 27.7). Systemet innebär, att den intagne inte blir villkorligt frigiven vid två tredjedelar av strafftiden, om det föreligger synnerliga skäl. Prövningen påminner något om den frigivningsprövning som har föreslagits för livstidsdömda av utredningen om frigivningsprövning av livstidsdömda (SOU 2002:26). Betänkandet, som har remissbehandlats, bereds för närvarande inom Justitiedepartementet. Utredningen föreslog att frigivningsprövningen skulle ske i allmän domstol. Det främsta skälet till att förlägga prövningen till allmän domstol var enligt utredningen att det skulle göras en bedömning av brottet och omständigheterna kring det vid frigivningsprövningen. Denna straffvärdesberäkning i efterhand gör att frigivningsprövningen för livstidsdömda skiljer sig från den system med villkorlig frigivning som kommittén föreslår. Den omständigheten att frigivningsprövningen beträffande livstidsdömda läggs i allmän domstol – dessutom sannolikt vid en enda sådan – bör därför inte påverka bedömningen. Ett annat exempel är de förverkanderegler, som föreslås beträffande egendom, som inte får tas in på anstalterna. Förverkandefrågor prövas som regel av allmän domstol. Det finns emellertid redan undantag. Vissa frågor rörande förverkad egendom enligt lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegoods m.m. avgörs av länsrätten. Kommittén kan inte finna att det finns något egentligt hinder mot att låta förvaltningsdomstolar pröva de förverkandefrågor som blir aktuella i den nya lagen.

Ett tungt vägande skäl mot att låta de allmänna domstolarna pröva kriminalvårdsbeslut är att detta strider mot strävan att renodla de allmänna domstolarnas verksamhet. Detta gäller givetvis i särskilt hög grad om övervakningsnämnderna skulle avskaffas och besluten gå direkt till domstol, vilket då skulle bli tingsrätten. Men även om nämnderna finns kvar och det således blir något färre beslut strider det med renodlingstanken. Det kan särskilt framhållas att det knappast kan komma ifråga att låta övervakningsnämndernas beslut överklagas till tingsrätt utan det

skulle då – precis som för närvarande – bli hovrätten som prövar dessa överklaganden. Detta är inte förenligt med den strävan som finns att renodla och effektivisera hovrätterna (jfr prop. 2004/05:131).

Det kan också framhållas att det skulle vara helt oförenligt med den gällande fördelningen av ärenden mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol om även sådana kriminalvårdsbeslut, som i dag överklagas till allmän förvaltningsdomstol, skulle överklagas till allmän domstol. Detta gäller i än högre grad beslut i flera av de nya ärendetyper som följer av kommitténs förslag.

Sammanfattningsvis finner kommittén att det framstår som direkt olämpligt att låta de allmänna domstolarna pröva de kriminalvårdsbeslut som enligt nuvarande lagstiftning prövas av förvaltningsdomstol. Däremot finns det inte några starka skäl som talar mot att allmän förvaltningsdomstol prövar även sådana kriminalvårdsbeslut som i dag prövas vid allmän domstol. Det är således möjligt att få till stånd ett enhetligt system endast om det är förvaltningsdomstolarna, som är det domstolsslag som överprövar de här aktuella verkställighetsbesluten. Kommittén finner därför att det är de allmänna förvaltningsdomstolarna som skall vara slutinstans för kriminalvårdens verkställighetsbeslut.

Kommittén vill påpeka att det även med denna lösning kommer att finnas frågor som kan prövas av såväl allmän domstol som förvaltningsdomstol. Det gäller till en början sådana föreskrifter som allmän domstol kan meddela och överpröva i samband med dom på skyddstillsyn. Meddelade föreskrifter kan ändras av kriminalvården och allmänna förvaltningsdomstolar. Denna dubbla kompetens skulle emellertid undvikas om domstolarnas möjlighet att besluta om sådana föreskrifter avskaffades, en fråga som kommittén har behandlat i avsnitt 30.6.3. Vidare skulle omhändertagande av skyddstillsynsdömda som regel beslutas av Kriminalvården och överprövas av förvaltningsdomstol men också kunna beslutas av allmän domstol. Kommittén ser emellertid inte att detta kan spela någon avgörande roll och återkommer i författningskommentaren (7 kap. 7 §) till hur frågan kan lösas praktiskt.

30.6.7 Bör övervakningsnämnderna och Kriminalvårdsnämnden finnas kvar?

Kommitténs förslag: Övervakningsnämnderna och Kriminalvårdsnämnden avskaffas.

Som framgått av avsnitt 30.6.5 har Kriminalvårdsnämndens och övervakningsnämndernas uppgifter och existens övervägts flera gånger tidigare. Dessa frågor har ett självklart samband med översynen av beslutsgången och överklagandemöjligheterna och skall därför prövas även av denna kommitté.

Ett av syftena med översynen av beslutsgången och möjligheterna till överklagande av beslut inom kriminalvården är enligt direktiven att försöka skapa ett enklare och mer överskådligt system. Ett sätt att åstadkomma detta, utan att för den skull minska rättssäkerheten, kan vara att begränsa antalet beslutsinstanser. Samtidigt är det också viktigt att beslut fattas och överprövas av instanser som har kompetens och rutiner för det. Den skiftande karaktären av beslut som fattas inom kriminalvården kan göra det svårt att skapa ett helt enhetligt system med bara en väg för eventuella överklaganden.

Av avsnitt 30.5.3 framgår vilka ärenden som övervakningsnämnderna prövar. Där framgår också hur besluten överklagas. Sammanfattningsvis kan sägas att som huvudregel gäller att frågor beträffande personer dömda till skyddstillsyn överklagas till hovrätten och att ärenden avseende villkorligt frigivna överklagas till Kriminalvårdsnämnden.

Inledningsvis kan sägas att annat inte har framkommit än att övervakningsnämnderna i huvudsak fungerar väl. Systemet med nämnderna framstår för kommittén som snabbt, smidigt och kostnadseffektivt. Ledamöterna har oftast ett särskilt intresse för de aktuella frågorna. De är också som regel kvar i verksamheten under lång tid och förvärvar på så sätt ingående kunskap på området. Den insyn i kriminalvården som nämndernas verksamhet utgör, inte minst genom att nämndemän medverkar, är vidare av stor vikt. Den kritik mot nämnderna som har framförts har främst gällt bristande enhetlighet i rättstillämpningen och avsaknaden av praxisbildande beslut. Kritiken har också rört osäkerheten beträffande nämndernas rättsliga ställning, dvs. om de uppfyller Europakonventionens krav för att betraktas som domstol.

Kommittén har i avsnitt 30.6.2 föreslagit att de beslut som i dag fattas av övervakningsnämnderna som första instans i stället skall meddelas av Kriminalvården. Detta innebär en stor förändring för nämnderna. Även om de i stor utsträckning skulle komma att pröva samma slag av ärenden blir det fråga om en överprövning av kriminalvårdens beslut. Med en sådan uppgift blir det särskilt viktigare att nämnderna har en fristående ställning i förhållande till kriminalvården, inte minst om de skall anses vara en domstol i Europakonventionens mening. Med den lösning kommittén har valt beträffande domstolsprövning (se föregående avsnitt) finns i och för sig inte ett sådant krav. Enligt kommitténs mening är det emellertid mindre lämpligt att överklagande prövas av en myndighet som inte är fristående i förhållande till den som fattat beslutet även om det sedan finns möjlighet att överklaga till domstol. Av än större betydelse är emellertid det krav på snabb domstolsprövning av frågor om frihetsberövande som följer av artikel 5 i Europakonventionen. Om övervakningsnämnden skall pröva kriminalvårdens beslut om frihetsberövande medför detta en fördröjning av domstolsprövningen. En sådan fördröjning kan inte anses godtagbar.

Beträffande Kriminalvårdsnämnden bör vidare beaktas att det enligt kommitténs förslag blir än färre ärenden för Kriminalvårdsnämnden att pröva. Kommittén har således föreslagit att beslut om s.k. vårdvistelse (s.k. § 34-placeringar enligt nuvarande lagstiftning) skall fattas av kriminalvården även när det gäller personer, som är dömda till fängelse i två år eller mer. Denna ärendegrupp utgör huvuddelen av Kriminalvårdsnämndens nuvarande verksamhet. De ärenden som återstår för Kriminalvårdsnämnden om kommitténs förslag genomförs är i princip de prövningar om villkorlig frigivning av vissa långtidsdömda som görs övergångsvis samt enstaka ärenden enligt viss speciallagstiftning. Antalet ärenden om villkorlig frigivning minskar stadigt och kommer att fortsätta minska för att till sist försvinna. Enligt nämndens verksamhetsberättelse för år 2004 återstår för nämnden att pröva endast sammanlagt sju ärenden. Det skulle visserligen vara möjligt att låta Kriminalvårdsnämnden pröva fler av de ärenden som skall avgöras av Kriminalvården eller överpröva i vart fall vissa av övervakningsnämndernas beslut. Kommittén har emellertid funnit att Kriminalvårdsnämnden inte kan vara slutinstans för beslut där det krävs domstolsprövning. I dessa fall

skulle alltså instanskedjan bli längre om Kriminalvårdsnämnden prövade ärendena. Det skulle också medföra olika beslutskedjor.

Det är i och för sig sannolikt att en överprövning hos övervakningsnämnderna skulle leda till att färre beslut överklagades till domstol. Enligt kommitténs uppfattning kommer emellertid antalet ärenden till domstol inte att bli särskilt omfattande, se vidare avsnitt 32.4.12. I många fall kan en prövning i högre instans inte heller medföra någon ändring för den enskilde – som exempel kan nämnas att omhändertagande som regel bara varar någon eller några få dagar och att permissionstillfället oftast redan har passerat – och besluten kommer då som regel inte att sakprövas (jfr dock avsnitt 30.4.2 och beslut av Kammarrätten i Stockholm, 2005-02-17, mål nr 3650-04). Den fördel som en mellaninstans skulle medföra för länsrätterna skulle således inte bli särskilt betydande och kan enligt kommitténs mening inte uppväga den nackdel som följer av att en mellaninstans fördröjer domstolsprövningen.

Sammantaget finner kommittén visserligen att övervakningsnämnderna och Kriminalvårdsnämnden i sig fungerar bra och ger utrymme för god insyn i kriminalvårdens arbete men att dessa fördelar inte uppväger att domstolsprövningen fördröjs genom att en extra instans skall ta ställning till besluten. Inte heller framstår det som befogat med de kostnader som en nödvändig förändring av nämndernas organisation skulle kräva. Det kan vidare framhållas att behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses såväl genom att nämndemän deltar i förvaltningsdomstolens beslutsfattande som genom särskilda tillsynsinsatser inom kriminalvården. Ett enhetligt och snabbt beslutssystem med goda möjligheter till tydlig praxisbildning går endast att genomföra om kriminalvårdens beslut får överklagas direkt till förvaltningsdomstol. Kommittén finner därför att övervakningsnämnderna och Kriminalvårdsnämnden skall upphöra.

30.6.8 Skyndsam handläggning

<p>Kommitténs bedömning och förslag: För de ärenden som avser särskilt ingripande åtgärder och innefattar frihetsberövande skall särskilda regler garantera en snabb handläggning.</p>

Åtskilliga kriminalvårdsbeslut behöver handläggas skyndsamt om inte ändamålet med överklagandet skall förfalla. Det kan därför ifrågasättas om ett allmänt skyndsamhetskrav skall införas i lagstiftningen. Enligt kommitténs uppfattning skulle detta emellertid medföra en inte helt motiverad särställning för denna ärendetyp vid domstolshandläggningen. Det finns också en risk att ett alltför omfattande krav på skyndsamhet urholkar begreppet och leder till att de ärenden, som behöver särskilt snabb handläggningen inte får det. Kommittén anser därför att någon allmän lagregel om skyndsamt handläggning inte skall införas.

Beträffande vissa ärenden av särskilt ingripande slag anser dock kommittén att en snabb handläggning är så väsentlig att den bör följa av lag. Det gäller bl.a. vid upphävande av korttidsboja och flertalet utslussningsåtgärder. Särskilt behov av skyndsamt handläggning finns också i ärenden om förverkande av villkorligt medgiven frihet och vid prövningen av villkorlig frigivning. Gemensamt för dessa ärenden är att de kan medföra att den dömde går miste om en tillvaro i relativ frihet och istället vistas i anstalt. Skyndsamhetskravet för handläggningen bör enligt kommittén mening gälla både för Kriminalvården och för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Det finns slutligen en ärendetyp där kravet på möjlighet till domstolsprövning och snabb handläggning gör att de intar en speciell ställning. Det gäller omhändertagande av villkorligt frigivna och skyddstillsynsdömda. Denna åtgärd innebär ett frihetsberövande, som ställer krav på en särskilt snabb handläggning. De kan jämföras med handläggningen av omedelbara omhändertaganden enligt bl.a. LVM och LVU. Enligt båda dessa lagar domstolsprövas sådana frihetsberövanden genom att besluten underställs länsrätten. På så sätt behövs inte att den enskilde överklagar för att frihetsberövandet skall prövas av domstol. I många fall torde anledningen till kriminalvårdens beslut om omhändertagande vara att den dömde har återupptagit ett missbruk. Kommittén anser därför att i princip samma regler som gäller för omedelbara omhändertagande enligt LVM skall gälla för dessa två ärendekategorier. Ett underställande är också det förfarande som mest liknar den prövning som övervakningsnämnderna tidigare har gjort i dessa frågor. Underställande skall emellertid som regel ske först när beslutet om omhändertagande har verkställts. Om den dömde begär ändring av

beslutet innan det har verkställts skall det emellertid underställas domstolens prövning direkt.

30.6.9 Rättens sammansättning

Kommitténs förslag: Nämndemän skall ingå i rätten vid prövningen av bl.a. villkorlig frigivning, förverkande av villkorligt medgiven frihet och upphävande av olika utslusningsåtgärder.

Enligt 12 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall nämndemän delta i kammarrättens avgörande om det är särskilt föreskrivet. I sådana fall är kammarrätten domför med tre lagfarna domare och två nämndemän.

Enligt 17 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar är länsrätten som huvudregel domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Det finns dock en mängd undantag.

För de beslut av kriminalvården som redan i dag prövas av allmän förvaltningsdomstol gäller enligt 18 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar att länsrätten är domför med en lagfaren domare ensam. Kommittén ser inte något skäl att föreslå någon förändring beträffande dessa beslut.

Det finns emellertid anledning att välja en i vart fall delvis annan lösning när det gäller de beslut som tillförs de allmänna förvaltningsdomstolarna enligt kommitténs förslag. Som kommittén tidigare har konstaterat är den insyn i kriminalvården som övervakningsnämndernas och Kriminalvårdsnämndens verksamhet utgör av stor betydelse. En liknande insyn är möjlig att behålla om nämndemän deltar i domstolarnas avgörande i de överklagade ärenden som tidigare prövades av nämnderna. Hänsyn måste emellertid också tas till att en del av dessa beslut måste fattas mycket skyndsamt (jfr prop. 2002/03:53 s 112). Det är därför nödvändigt att även en del av de ärenden som nu tillförs domstolarna måste få avgöras av en lagfaren domare utan nämnd. Så är fallet beträffande omhändertagande. Kommittén har beträffande dessa ärenden funnit att de är så brådskande att de måste underställas domstolen utan att avvakta ett överklagande. Det är då inte heller möjligt att avvakta att en nämnd kallas in utan beslut måste få tas av en lagfaren domare. Motsvarande gäller för övrigt bl.a. omedelbara omhändertagande enligt LVM och LVU.

Beträffande övriga ärenden som enligt gällande reglering prövas av övervakningsnämnd, anser kommittén att behovet av att representanter för allmänheten deltar i avgörandena bör få avgöra handläggningsformen. Detta innebär emellertid inte att nämndemän behöver delta i samtliga de ärendetyper som här är aktuella. En viss avvägning måste göras mot behovet av en snabb och inte alltför resurskrävande behandling. Alla ärendetyper är inte heller så avgörande för den enskilde att det framstår som befogat att kräva att nämnd ingår i rätten. Kommittén föreslår mot denna bakgrund att nämnd skall delta vid prövningen av bl.a. villkorlig frigivning, förverkande av villkorligt medgiven frihet och upphävande av olika utslussningsåtgärder. Kommittén återkommer till frågan i författningskommentaren.

30.6.10 Offentligt biträde

<p>Kommitténs förslag: Den dömde skall ha rätt till offentligt biträde i de fall en sådan rätt finns redan i dag samt i ärenden om villkorlig frigivning.</p>
--

Av avsnitt 30.4.2 framgår att det inte finns något generellt krav enligt Europakonventionen på bistånd av advokat i ärenden om frihetsberövanden. Frågan får i stället avgöras i det enskilda fallet.

Enligt 37 kap. 9 § brottsbalken har den dömde rätt till offentligt biträde i ärende angående förverkande av villkorligt medgiven frihet, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Det finns inte någon anledning att ändra den bestämmelsen. Mot bakgrund av den stora betydelse det har för den enskilde om villkorlig frigivning sker bör det också finnas rätt till sådant biträde i ärenden om att någon inte skall villkorligt frigges efter två tredjedelar av strafftiden.

Övriga ärenden kan enligt kommittén inte anses vara av sådan art att den dömde kan anses ha särskilt behov av juridiskt biträde för att ta tillvara sina rättigheter.

30.6.11 Muntlig förhandling

Kommitténs förslag: Den dömde skall som regel ha rätt till muntlig förhandling i ärenden som avser särskilt ingripande åtgärder.

Europakonventionens artikel 6.1 kräver i princip att muntlig förhandling skall hållas vid domstol när det är fråga om att ta ställning till civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser om brott. När det gäller frihetsberövande framgår av avsnitt 30.4.2 att handläggningsreglerna som regel skall innefatta en rätt för den som frihetsberövas att bli hörd antingen personligen eller genom ombud. Frågan om vad som avses med frihetsberövande har berörts i nämnda avsnitt.

Enligt gällande rätt skall den dömde vid handläggning hos övervakningsnämnderna ges tillfälle att höras muntligen om han eller hon begär det (37 kap 6 § brottsbalken). Hos Kriminalvårdsnämnden gäller att den dömde bör ges tillfälle att höras muntligen, om det kan antas vara till gagn och lämpligen kan ske.

Kommittén anser att den dömde skall ha en det närmast oinskränkt rätt att på begäran få till stånd en muntlig förhandling i ärenden om villkorlig frigivning och förverkande av villkorligt medgiven frihet. I enlighet med Europadomstolens praxis skall det emellertid vara möjligt att avstå från muntlig förhandling i vissa speciella fall, se vidare i författningskommentaren till 7 kap. 11 §.

För övriga ärenden som prövas i domstol är det enligt kommitténs uppfattning tillräckligt att de allmänna reglerna i förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller. Av dessa följer bl.a. att förfarandet som huvudregel är skriftligt, men att muntlig förhandling skall hållas i kammarrätt och länsrätt om en enskild part begär det och förhandlingen inte är obehövlig och inte heller andra skäl talar emot det. Muntliga förhandlingar i ärenden av nu förevarande art medför vissa speciella problem. Den klagande är ofta frihetsberövad och det kan såväl av säkerhets- som kostnadsskäl vara förenat med betydande olägenheter att han eller hon inställer sig vid domstolen. Detta blir särskilt påtagligt om kommitténs förslag med allmän förvaltningsdomstol som överinstans genomförs, eftersom det finns förhållandevis få länsrätter. Problemet går emellertid att lösa om närvaro genom videolänk eller liknande anses vara en form av personlig inställelse. Regeringen har gjort denna bedömning i mål som skall avgöras av allmän domstol,

se propositionen En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol (prop. 2004/05:131). Kommittén ser ingen anledning att göra en annan bedömning för mål i förvaltningsdomstol.

I den angivna propositionen föreslår regeringen vissa ändringar i 5 kap. rättegångsbalken. Bland annat föreslås att rätten får besluta att parter och andra som skall delta i ett sammanträde inför rätten skall delta genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring, om det finns skäl för det. Vid den bedömningen skall rätten särskilt beakta de kostnader eller olägenheter som skulle uppkomma om den som skall delta i sammanträdet måste infinna sig i rättssalen, och om någon som skall delta i sammanträdet känner påtaglig rädsla för att vara närvarande i rättssalen. Ett deltagande genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring får inte ske, om det är olämpligt med hänsyn till ändamålet med personens inställelse och övriga omständigheter.

I propositionen föreslås i förvaltningsprocesslagen inte någon fullständig hänvisning till de förslagna ändringarna i rättegångsbalken. När det gäller ljud- och bildöverföring gäller i stället i viss omfattning lagen (2001:25) om försöksverksamhet med videokonferens i allmän förvaltningsdomstol. Enligt den lagstiftningen kan sökande eller klagande och den som har att svara i målet få delta i muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol genom videokonferens. Förutsättningarna är enligt 2 § att det är lämpligt med hänsyn till ändamålet med partens inställelse och övriga omständigheter eller om den muntliga förhandlingen annars skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att parten inställer sig i rättssalen. Enligt 4 § i den nämnda försökslagen har den som kallats att delta i en muntlig förhandling genom videokonferens men som motsätter sig att delta på detta sätt, rätt att inställa sig i rättssalen. Enligt kommitténs mening bör det i ärenden av nu förevarande art inte vara möjligt för den enskilde att motsätta sig att domstolen använder sig av videolänk istället för inställelse i rättssalen.

Det bör därför införas en bestämmelse om att den dömde kan vara närvarande genom videolänk eller liknande och att det är domstolen som efter hörande av kriminalvården avgör om så skall ske.

Vid Kriminalvårdens handläggning av vissa av de mest ingripande ärendena bör det enligt kommittén också finnas inslag av

muntlighet på så sätt att den dömde skall höras om det inte är uppenbart obehövt.

30.6.12 Forumregler

Kommitténs förslag: Kriminalvårdens beslut överklagas som huvudregel till den länsrätt inom vars domkrets den anstalt, det häkte eller det frivårdskontor är beläget där den enskilde var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades.

I dag gäller inga särskilda forumregler för de beslut av kriminalvården som överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Enligt 14 § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar skall som huvudregel ett beslut överklagas till den länsrätt inom vars domkrets ärendet först prövades. I dagens kriminalvårdsorganisation fattas beslut som regel av den lokala kriminalvårdsmyndighet där den dömde för tillfället befinner sig.

Om kriminalvården i enlighet med förslaget i lagrådsremissen (se avsnitt 3.1) omorganiserar till en myndighet kommer det att innebära att beslutskompetensen kommer att gälla den nya myndigheten som helhet. Omorganisationen medför också att ärendehandläggningen inom kriminalvården inte kommer att ha några formella geografiska begränsningar. Eftersom det ankommer på den nya myndigheten att besluta om sin inre organisation är det osäkert var besluten kommer att handläggas rent geografiskt.

Bestämmelsen i 14 § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar har tolkats så att det är den beslutade "arbetsenhetens" placering som är avgörande för forumfrågan. Regeringsrätten har å andra sidan, i ett avgörande om arbetslöshetskassor med lokal administration, funnit att bestämmelsen skall tolkas så att beslutet skall överklagas till den länsrätt där arbetslöshetskassans styrelse har sitt säte, och alltså inte till den domstol i vars domkrets det lokalkontor som fattat beslutet är beläget (RÅ 1997 ref. 13).

Eftersom kommitténs förslag skall vara organisationsoberoende skall forumreglerna vara utformade så att de kan fungera både i den nuvarande organisationen och efter en omorganisation. Reglerna om behörig domstol skall vara enkla och enhetliga och, så långt det är möjligt och lämpligt, leda till att målen handläggs av den länsrätt som är geografiskt närmast den enskilde som ärendet berör.

Det finns i och för sig ett egenvärde i att reglerna om behörig domstol överensstämmer med den särreglering som införts på andra områden, t.ex. att klagandes hemortskommun skall vara avgörande. En sådan reglering står också i överensstämmelse med vad som gäller enligt rättegångsbalkens bestämmelser om ett stort antal måltyper i allmän domstol. En sådan ordning skulle emellertid medföra problem bl.a. på grund av att en inte obetydlig andel av de dömda saknar hemortskommun i Sverige samt att det i övriga fall många gånger skulle bli en diskrepans mellan folkbokföringsorten och den faktiska vistelseorten. En forumbestämmelse inom kriminalvården som utgår från den enskildes hemortskommun skulle därför leda till att systemet inte blir enkelt och enhetligt.

Mot denna bakgrund anser kommittén att det är mindre lämpligt att den dömdes hemortskommun är styrande för valet av behörig domstol. Huvudregeln för kriminalvårdsmålen bör i stället vara att den länsrätt är behörig inom vars domkrets den anstalt, det häkte eller det frivårdskontor är beläget, där den intagne var inskriven när det första beslutet i ärendet meddelades. På så sätt kan samma forumregel gälla för i princip samtliga som är dömda till en kriminalvårdspåföljd, vilket i sin tur bidrar till enkelhet och enhetlighet.

Det kan finnas fall när en person är inskriven vid två ställen samtidigt. Så kan t.ex. vara fallet när frigivningsförberedelserna påbörjas för en intagen i anstalt. Den dömda blir då inskriven vid ett frivårdskontor redan under anstaltstiden och är således inskriven vid en anstalt och ett frivårdskontor samtidigt. Detta torde dock inte leda till några problem i praktiken eftersom det avgörande för forumfrågan är om det överklagade beslutet härrör från anstalten eller frivårdskontoret. För att säkerställa att domstolen kan pröva sin behörighet bör kriminalvården åläggas att skicka med underlag om var klienten var inskriven när beslutet fattades i samband med att målet överlämnas till länsrätten. Denna fråga bör dock regleras i förordning, liksom frågor om förfarandet kring inskrivning av de dömda.

Det bör också finnas en särskild forumregel beträffande prövning av omhändertagande och förverkande av egendom, eftersom dessa beslut ofta kommer att riktas mot okända personer. Vidare bör det finnas en bestämmelse som täcker fall då beslutet avser en bestämd person som inte är inskriven inom Kriminalvården.

Avslutningsvis vill kommittén dock påpeka att det kan finnas anledning att utforma forumbestämmelserna på annat sätt, t.ex. att låta några särskilt angivna länsrätter pröva de kriminalvårdsbeslut som överklagas. Detta gäller främst med hänsyn till att det kan vara värdefullt med en specialisering för att samla kunskap och kompetens. Även regionalpolitiska skäl skulle kunna anföras.

30.6.13 Prövningstillstånd till kammarrätt

Kommitténs bedömning och förslag: Det skall som huvudregel krävas prövningstillstånd för prövning av kriminalvårdsfall i kammarrätten. Beslut om att en intagen inte skall villkorligt frigges efter två tredjedelar av strafftiden samt beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet skall dock prövas av kammarrätt utan ett sådant tillstånd.

För närvarande gäller prövningstillstånd till kammarrätten för alla kriminalvårdsfall. Krav på prövningstillstånd till kammarrätt kan numera betraktas som huvudregel (se prop. 1997/98:101 s. 78 f.). Det krävs dock att det särskilt föreskrivs att prövningstillstånd skall gälla (jfr 34 a § förvaltningsprocesslagen).

Kommittén har funnit att det inte finns skäl att från gå huvudregeln när det gäller huvuddelen av de nya målgrupper som förs till allmän förvaltningsdomstol. När det gäller beslut om att den intagen inte skall villkorligt frigges efter två tredjedelar av strafftiden liksom vid förverkande av villkorligt medgiven frihet bör dock inte prövningstillstånd krävas.

30.6.14 Möjlighet för regeringen att fatta vissa beslut

Kommitténs bedömning: Regeringens möjlighet att fatta och överpröva beslut om kontakter med omvärlden och vistelser utanför anstalt för vissa kategorier dömda med hänsyn till rikets säkerhet och liknande behålls oförändrad.

Enligt 31 § KvaL får regeringen beträffande en viss intagen besluta om avvikelser från reglerna om brevgranskning, besök och telefonsamtal, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt

medverkar till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

När 31 § KvaL infördes uttalade departementschefen att bestämmelsen tog sikte på situationen att det framstår som ett väsentligt intresse att hindra att en intagen att lämna ut sådana hemliga militära uppgifter som han fått del av i samband med brottslig verksamhet (prop. 1974:20 s. 145). Bestämmelsen har därefter utvidgats till att avse även brottslighet av terroristkaraktär (prop. 1987/88:130 s. 26 ff. och 33 f. samt prop. 1989/90:130 s. 40 och 48).

Enligt 19 § KvaF kan beslut om placering och vistelse utanför anstalt för en intagen som det har meddelats förordnande för enligt 31 § KvaL eller som har dömts för terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott eller motsvarande brottslighet enligt tidigare lagstiftning inte delegeras till lokal kriminalvårdsmyndighet. Besluten skall i stället fattas av Kriminalvårdsstyrelsen.

58 a § KvaL, som avser beslut om vistelse och verkställighet utanför anstalt, infördes år 1988 (prop. 1987/88:130 s. 26 ff. och 34 f.) Enligt bestämmelsen får regeringen beträffande en viss intagen besluta att ett sådant ärende skall överlämnas till regeringens prövning om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott.

Kommittén anser att dessa undantagsmöjligheter för regeringen att besluta om kontakter med omvärlden och vistelser utanför anstalt för vissa kategorier dömda med hänsyn till rikets säkerhet och liknande bör behållas. Det bör också vara så att, i de fall Kriminalvården fattar beslut i dessa frågor, eventuella överklaganden skall ske till regeringen, eftersom det kan vara fråga om beslut som kräver ställningstagande av regeringen som politiskt organ.

30.6.15 Kriminalvårdsverkets övergång till en myndighet

<p>Kommitténs bedömning: Att Kriminalvårdsverket föreslås bli en myndighet påverkar inte kommitténs förslag om beslutsgången på annat sätt än att förslagen gjorts helt organisationsoberoende.</p>
--

Kriminalvårdsverket planerar för att den 1 januari 2006 övergå till att bli en myndighet. Som tidigare nämnts har regeringen den 26 maj 2005 beslutat en lagrådsremiss, i vilken det bl.a. föreslås att Kriminalvårdsverket skall omorganiseras till en myndighet. Detta innebär bl.a. att tvåinstanssprövningen inom kriminalvården försvinner. De s.k. klientbesluten, dvs. beslut beträffande de dömda, skall enligt det förslag som KVS lämnat gå direkt till förvaltningsdomstol. Vissa remissinstanser har reagerat på detta och har menat bl.a. att det inte är lämpligt att så många ärenden (ca: 3 000–4 000) kommer att hamna i förvaltningsdomstol. KVS har i sin rapport hänvisat till kommittén när det gäller beslutsgången och behandlar inte frågan närmare. Det föreslås således egentligen inga ändrade regler för överprövningen utan konsekvensen för förvaltningsdomstolarna är en direkt följd av organisationsändringen. Vissa remissinstanser har också påpekat att forumreglerna gör det oklart om de överklagade målen kommer att spridas till samtliga länsrätter eller om de kommer att koncentreras till Länsrätten i Östergötlands län.

I lagrådsremissen föreslås också ett utvidgat omprövnings-system, som innebär att ett beslut av en enskild inte får överklagas innan det har omprövats av den nya myndigheten. Kommittén har inte något att invända mot en sådan ordning men vill framhålla att vissa beslut, som kräver särskilt snabb handläggning, inte bör omfattas av omprövningen.

Kommittén har också ovan i avsnitt 30.6.12 föreslagit vissa forumregler.

I övrigt anser kommittén att förslaget att omorganisera Kriminalvårdsverket till en myndighet inte påverkar kommitténs förslag om beslutsgången och möjligheterna till överklagande på annat sätt än att förslagen har gjorts organisationsoberoende.

31 Övriga frågor

31.1 Kriminalvårdens personal

31.1.1 Bakgrund

Kort historik

Vid tiden för 1974 års kriminalvårdsreform var anstaltsarbetet starkt specialiserat. Förutom anstaltschefer och tillsynspersonal för bevakning fanns bl.a. arbetsledare, behandlingsassistenter, psykologer, sjukvårdspersonal och fritidsledare. Tillsynspersonalen skulle främst se till att den intagne inte rymde, att rymningsförberedelser upptäcktes och åtgärdades samt att ordningen upprätthölls. Behandlingsassistenter utförde bl.a. behandlingsundersökningar, behandlings- och frigivningsplanering samt ledning av gruppaktiviteter.

I förarbetena till kriminalvårdsreformen bedömdes att ytterligare assistenttjänster på anstalterna ej behövdes, eftersom frivårdspersonal skulle överta ansvaret för frigivningsförberedelser och tillsynspersonalen kunde tilldelas flera uppgifter i behandlingsarbetet.

I utredningen om personalens arbetsuppgifter vid kriminalvårdens anstalter (SOU 1977:76), där företrädare för KVS och personalorganisationer ingick, föreslogs flera förändringar rörande bl.a. arbetsformer och personalroller. Utredningen föreslog att ansvaret för de intagnas behandling skulle ligga i behandlingskollegium med ett utökat samarbete mellan olika personalgrupper. Förslagen grundade sig i en strävan att demokratisera anstaltsarbetet, att sprida inflytande och ansvar samt att öka möjligheterna till personalutveckling.

Enligt utredningen borde behandlingsundersökningar samt behandlings- och frigivningsplanering utföras av behandlingsassistenter tillsammans med tillsynspersonal och arbetsledare.

Assistenterna skulle å sin sida delta i arbetet med ordning och säkerhet. Det kurativa arbetet skulle överflyttas från assistenterna till de andra personalkategorierna. Några av assistenterna föreslogs få ledningsfunktioner som ordförande i behandlingskollegier, som avdelningsledare och som samordnare av lagarbete vid t.ex. behandlingsundersökningar.

Vidare ansåg utredningen att personalens specialisering medfört en successiv utarmning av tillsynspersonalens arbete. På många håll skapade detta en osäkerhet hos tillsynspersonalen om arbetets innehåll och beträffande prioriteringen av vissa arbetsuppgifter. Tillsynspersonalens ställning i förhållande till de intagna ansågs också ha försvagats. Utredningen ansåg att utarmningen av tillsynspersonalens roll kunde motverkas genom att vidga dess uppgifter i arbetet med behandlingen av de intagna. Att dela upp denna arbetsuppgift på skilda personkategorier ansågs skapa motsättningar och konflikter mellan grupperna samt försvåra kommunikationen inom anstalt. Tillsynspersonalen borde därför utföra arbetsuppgifter hänförliga till såväl ordning och säkerhet som behandling av intagna. Vid vissa anstalter ansågs dock säkerhetskraven så höga att det inte var meningsfullt att kombinera säkerhetsarbetet med behandlingsuppgifter. Utredningen accepterade därför att det på vissa slutna anstalter fanns visitationspatruller för renodlat säkerhetsarbete.

Utredningen tog också upp frågan om varje intagen skulle ha en kontaktman bland tillsynspersonalen. Ett sådant förslag hade lämnats 1972 av Kriminalvårdsberedningen. Utredningen hade inte något emot detta förslag, men ansåg att personalresurserna inte räckta till. För detta behövde nämligen tillsynspersonalen ha en mera kontinuerlig tjänstgöring än vad som då var fallet. Vidare föreslog utredningen att benämningen "vårdare" skulle ändras till "tillsynsman", eftersom detta bättre gav uttryck för de arbetsuppgifter som personalgruppen hade.

Under 1991 beslutade KVS att införa kontaktmannaskap för alla vårdare och i maj 1994 utformades riktlinjer för en ny vårdarroll. Med den nya vårdarrollen realiserades en del av förslagen i 1977 års utredning. Den nya vårdarrollen innebar generella uppgifter avseende säkerhet, omvårdnad, sysselsättning och påverkan i relation till samtliga intagna. Vidare kunde vissa vårdare få funktionsansvar inom ett eller flera arbetsområden. En del vårdare kunde efter delegation få ansvar för vissa beslut rörande den intagne. De allra flesta vårdare blev också kontaktman för en eller

flera intagna. Kontaktmannen skulle svara för bl.a. att introducera den intagne, ge denne information och hjälp, förmedla kontakter, genom samtal verka för att den intagne avhåller sig från kriminalitet och droger, utforma behandlingsundersökning, föredra den intagnes behandlingsplan i behandlingskollegium, planera utevistelser och frigivningsförberedelser samt samverka och samråda med övrig personal och utomstående.

Med den nya vårdrollen förändrades även arbetsuppgifterna för vissa andra personalgrupper. Kriminalvårdsinspektörer fick en mer handledande och stödjande roll medan arbetsledare mer kom att delta i arbetet med att försöka påverka de intagnas attityder och normer. Behandlingsassistenternas uppgifter övertogs helt av kontaktmännen.

För en kort historik vad gäller frivården hänvisas till avsnitt 29.1.

Personalstrukturen

De lokala kriminalvårdsmyndigheterna leds var och en av en kriminalvårdschef. En anstalt, ett häkte eller en frivårdsenhet leds av en eller flera kriminalvårdsinspektörer. I anstalterna finns förutom vårdare även sjukvårdspersonal, särskild programpersonal, fritidsledare, administrativ personal (inkl. rättsvårdsinspektörer som ofta handlägger olika juridiska frågor) samt köks- och städpersonal. I mindre mån finns även av kriminalvården anställda lärare och arbetsledare. Kriminalvården äger inte själv sina fastigheter, men det finns ändå några få fastighetsskötare anställda. Inom frivården finns frivårdsinspektörer som ansvarar för de ärenden som tilldelas dem. Till sin hjälp har frivårdsinspektörerna kanslipersonal.

Kriminalvården har cirka 8 700 personer anställda, varav cirka 5 350 vårdare, 240 kriminalvårdsinspektörer och 880 frivårdsinspektörer. Efter en nedgång mot slutet av 1990-talet har antalet anställda börjat öka. I jämförelse med 2002 ökade antalet årsarbetskrafter under 2003 och 2004 med cirka 11 procent.

Ifråga om hälso- och sjukvård har kriminalvården cirka 160 sjuksköterskor och några få läkare anställda. Cirka åttio läkare är kontrakterade på del- eller heltid. Om en intagen blir akut sjuk eller om det behövs specialistkompetens används som regel den allmänna vårdens resurser.

KVS svarar för närvarande för såväl akut som mer omfattande och komplicerad tandvård. Tandkliniker finns på tjugo anstalter. Särskilda avtal har träffats med folktandvård och privat tandläkare.

Särskilda ramavtal har vidare träffats med olika vårdgivare för § 34-placering, kontraktsvård eller för vård vid dom till skydds-tillsyn. Det kan också förekomma att tjänster hyrs in vid t.ex. programverksamhet och utbildning eller för tillsyn och kontroll. I första nämnda fall kan det röra sig om t.ex. psykologer, lärare och arbetsledare samt i sist nämnda fall om väktarföretag.

Till detta kan läggas att olika frivilligorganisationer och enskilda bidrar med värdefulla insatser samt att kriminalvården upplåter plats i anstalter för kioskverksamhet m.m.

Rekrytering, utbildning och kompetensutveckling

Utbildningsnivån för anställda inom kriminalvården varierar mellan olika yrkeskategorier. Drygt 1 500 (26 procent) tillsvidareanställda i oktober 2004 hade en högskoleutbildning på 80 poäng eller mer. För vårdare var motsvarande andel 12 procent. Det stora flertalet frivårdsinspektörer är socionomer, även om de också kan ha en annan utbildning, t.ex. juridisk.

Sedan årsskiftet 2002 finns utbildningsstrukturen KRUT, som innebär att den som anställs i kriminalvården genomgår grundläggande utbildning varvat med handledning och praktiskt arbete under ett och ett halvt år (tre terminer).

Samtliga nyanställda skall genomgå en kriminalvårdsintroduktion om två veckor på den nya arbetsplatsen och en treveckors central introduktionskurs som omfattar organisation, regelverk, klienten, säkerhet och etik.

Kriminalvårdsutbildningen omfattar två delar. Den första delen genomförs som uppdragsutbildning av universitet/högskolor och ger en samhällsvetenskaplig och beteendevetenskaplig teorigrund. Kursen omfattar områden som välfärdsamhällets framväxt, etik och människosyn samt behandlingsmetoder. Kursen omfattar tio högskolepoäng och studierna är på heltid under åtta veckor. Utbildningens andra del består av fjorton veckors heltidsstudier och genomförs av kriminalvården utbildningsenheter i Stockholm, Göteborg, Malmö och Norrköping (Härnösand). Här ingår utbildning i kriminalvårdens arbetsområden och arbetsmetoder och det spänner över områden som lagstiftning, kriminalvårdens

klienter, kommunikation, påverkan, säkerhet och konflikthantering. Under de obligatoriska utbildningarna erhålls ordinarie lön.

Efter en utredning om den grundläggande utbildningen förra året har ett samarbete inletts med flera universitet för att undersöka möjligheterna att starta en högskoleutbildning för kriminalvårdens personal.

Efter kriminalvårdsutbildningen finns möjlighet till vidare- och fördjupningsutbildning som antingen genomförs av kriminalvården eller av högskolor på uppdrag av kriminalvården. För kriminalvårdsinspektörer erbjuds en utbildning i chefs- och ledarskap om tio poäng, som genomförs i samarbete med Göteborgs universitet.

Kriminalvården anordnar också utbildning inom ramen för sin programverksamhet och beträffande de utrednings- och verkställighetsplaneringsinstrument som används. Inom ramen för kriminalvårdens narkotikasatsning har det från år 2004 också arrangerats olika utbildningar.

Kriminalvården siktar på att höja kompetensen genom nyrekrytering och kompetensutveckling. Under de närmaste åren kommer man fortsätta att prioritera kompetensutveckling för kriminalvårdsinspektörer. Dessa anses ha en nyckelställning för verksamhetens utveckling. Fortbildningen har ledarskap och arbetsgivarrollen i fokus. För att skapa stabilitet i ledarskapet skall det erbjudas handledning eller tillgång till mentorer för kriminalvårdsinspektörerna.

Ytterligare en målgrupp som kommer att prioriteras är arbetsledarna inom kriminalvårdens arbetsdrift och ett utvecklingsprogram finns framtaget för dessa.

Kriminalvårdens grundläggande utbildning är förhållandevis dyr eftersom den förutsätter att vikarier anlitas för den kursdeltagare som genomgår grundutbildningen. I KVS handlingsplan för effektivisering nämns att vikariekostnaderna bör kunna reduceras avsevärt genom bl.a. rekrytering av personal med högre kompetens, åtgärder som minskar oönskad personalomsättning och långtids-sjukskrivning samt bättre planering av personalomsättningen.

Kriminalvården arbetar med att effektivisera KRUT genom att bl.a. införa distansutbildning i nuvarande grundutbildningsstruktur. Dessutom ska en översyn av hela utbildningsorganisationen genomföras för att om möjligt finna former för att bedriva en utbildning av dagens höga kvalitet till en lägre kostnad. Vidare kommer att utredas i vad mån dagens grundläggande kriminalvårdsutbildning kan genomföras av samhällets utbildningsväsende i

större utsträckning än vad som sker idag. Målet är att minska utbildningskostnaden utan att för den skull försämra kvaliteten i utbildningen.

En plan för en mer strategisk kompetensförsörjning kommer att förberedas och implementeras i hela organisationen under 2004–2006. Ett första steg är de verksamhetsanalyser som genomförs på samtliga kriminalvårdsmyndigheter under 2004. Syftet är att tillföra rätt kompetens samt att minska personalomsättningen där den ligger på för hög nivå.

Kriminalvårdens ekonomiska situation samt en hög grad av nyrekryteringar de senaste åren har lett till att behovet av all grundutbildning för nyanställd personal inte kunnat tillgodoses inom önskade tidsgränser. Det har lett till en utbildningskö för att erhålla grundläggande kriminalvårdskompetens. Det kärva ekonomiska läget kommer sannolikt också att innebära ett minskat utrymme för vidare- och fördjupningsutbildning.

Arbetsmiljö

Arbetsmiljön inom Kriminalvården har förändrats de senaste åren. Klienterna anses ha blivit mer krävande. Våld- och hotsituationerna anses vidare ha ändrat karaktär och blivit mer påtagliga. I en rapport från KVS om hot och våld mot personal i kriminalvården (2002) har bl.a. ökad personalbemanning samt riskerna med ensamarbete betonats för att hantera detta. Överbeläggning, rekryteringsproblem samt krav på förändring och omställning medför också ökad belastning för personalens hälsa.

Andelen sjukfrånvaro i förhållande till bruttoarbetstiden uppgick under 2004 till cirka 6,4 procent.

Det finns ca 500 anställda (5,2 procent) som är långtidssjukskrivna och kostnaden för dem uppgår till drygt 70 mkr. Störst andel långtidssjukskrivna finns bland medarbetare över 55 år. De står för 40 procent av den totala sjukfrånvaron.

Kriminalvården har som mål att sänka sjukfrånvaron med 50 procent till år 2008.

Mänskliga rättigheter

Personalfrågor tas upp i flera dokument från FN och Europarådets ministerkommitté. I dokumenten framhålls bl.a. vikten av en god rekryteringsprocess, t.ex. vad gäller personal på anstalter för kvinnor och specialister, samt vikten av god och fortlöpande utbildning. Vidare anges att det bland personalen permanent skall finnas ett tillräckligt antal specialister som psykiatriker, psykologer, socialarbetare, lärare och arbetsledare.

Vissa tidigare lämnade synpunkter och förslag

Enligt uppgifter från olika håll fungerar kontaktmannaskapet ofta dåligt. De intagna får inte behålla sina kontaktmän någon längre tid på grund av hög personalomsättning. Nyanställd personal blir omedelbart kontaktmän utan att de genomgått utbildning. De saknar inte sällan kännedom om olika utslussningsalternativ som frigång och § 34-vistelse. Arbetsbördan för kontaktmännen är dessutom för hög och de saknar handledning.

I rapporten Kontaktmannaskap (2000), framtagen av en partsammansatt arbetsgrupp inom KVS, lämnas två förslag på förbättringar. I båda förslagen ligger ett inbyggt certifieringsförfarande, som skall garantera kvalitetsnivån.

Enligt det första alternativet utövas kontaktmannaskapet av samtliga vårdare som arbetar nära de intagna. Genom funktionsansvar erbjuds möjligheter till fördjupning och utveckling. Handledning, grundutbildning, fortbildning, tid för kontaktmannaarbete samt krav på grundutbildning/certifiering ingår som viktiga komponenter.

Enligt det andra alternativet anställs alla som basvårdare, om de inte har någon specialistkompetens. Basvårdaren utför efter en kortare introduktionsutbildning enklare service- och bevakningsarbete. Efter en tid genomgår basvårdaren en grundutbildning som ger kompetens för certifiering. Först därefter kan olika former av funktionsansvar utvecklas efter myndighetens behov och kontaktmannens intresseinriktning och kompetens. Funktionsansvaret kan vara indelat på t.ex. visst programarbete, kontaktmannaskap, fördjupad säkerhet/kontroll/visitation eller fritid. Även funktionsansvaret kan certifieras.

Parterna var oeniga om vilken modell som var att föredra och någon generell policy togs inte fram. På en del lokala kriminalvårdsmyndigheterna har man dock i mindre utsträckning börjat använda sig av det andra alternativet. På grund av resursbrist kommer man troligen inte att kunna genomföra de utbildningsinsatser som kan krävas.

Riksrevisionen har på regeringens uppdrag granskat effektiviteten i användningen av personalresurser inom kriminalvården. Den första granskningen genomfördes 1998–1999 och den andra 2002. Av rapporten från den senaste granskningen framgår bl.a. följande.

Huvuddelen av vårdarna har tvåårigt gymnasium eller kortare utbildning. Endast tio procent har högskoleutbildning motsvarande 80 poäng eller mer. Personalomsättningen i vårdargruppen är på sina håll hög. Kriminalvården behöver vidta en rad åtgärder i syfte att behålla högskoleutbildade vårdare. En åtgärd är att dela upp och specialisera vårdarrollen. Om en grupp vårdare ägnar huvuddelen av sin arbetstid åt motivations-, påverkans- och behandlingsarbete ökar förutsättningarna för en bättre och mer omfattande programverksamhet. Det bör dock finnas gemensamma uppgifter för att undvika de negativa konsekvenser som en permanent kategorisering kan medföra. KVS bör överväga vad respektive vårdarroll bör benämnas. Kvaliteten och innehållet i kontaktmannaskapet varierar. KVS bör överväga om ett särskilt certifieringsförfarande bör införas för vårdare för att kvalitetssäkra verksamheten. Vidare anlitar kriminalvården ett stort antal vikarier, ibland är andelen över fyrtio procent. Detta minskar möjligheterna att bedriva programverksamhet och utöva ett bra kontaktmannaskap. Vårdarnas kompetens behöver också utvecklas. Det finns en risk för att nyrekryterade personer med högskolekompetens endast stannar en kortare tid inom kriminalvården. Den kompetens som finns inom frivården bör i ökad utsträckning kunna utnyttjas på anstalter och vice versa.

31.1.2 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: I anstalterna skall finnas en personalkategori som är inriktad på att ge stöd och hjälp till den intagne och som den intagne särskilt skall kunna anförtro sig åt. Det skall också finnas en personalkategori inriktad på arbete med ordning och säkerhet.

Vidare skall i anstalterna finnas tillgång till arbetsledare, lärare, psykiatriker, psykologer och annan specialistkompetens.

För att kriminalvården skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt måste det ställas höga krav på kriminalvårdens personal. Arbetsledningen måste ha förmåga att leda och fördela arbetet. Personalstyrkan måste vara av tillräcklig storlek och rätt sammansatt. Vidare måste kompetensnivån vara hög och rätt dimensionerad till de behov som finns. För att personalen skall kunna fullgöra sina uppgifter krävs också en trygg arbetsmiljö.

Kraven på kriminalvårdens personal kommer inte att bli lägre med de förändringsförslag som kommittén lämnar. Förmånsystemet förutsätter kvalificerade bedömningar från personalens sida. Personalen kommer också med kommitténs förslag att få fatta fler beslut under eget ansvar än idag. De bedömningar som därvid behöver göras kommer att ställa höga krav på personalens kompetens.

Under de senaste åren har de dömdas levnadsförhållanden blivit sämre och deras behov av olika stöd- och kontrollåtgärder kan antas ha ökat. Flera av kommitténs förslag, t.ex. det nya förmånsystemet, syftar till att förmå de dömda att ta ett större ansvar för verkställigheten och sin levnadssituation. Detta kan förhoppningsvis leda till ett bättre anstaltsklimat och att möjligheten för personalen att utföra sina arbetsuppgifter underlättas. För att de dömda skall kunna bli motiverade att ta ett större ansvar kommer dock krävas att kriminalvårdens personal har kompetens att möta de olika behov som finns.

Rymningsutredningen har påtalat att personalpolitiken inom kriminalvården måste utvecklas. Det finns enligt Rymningsutredningen bl.a. brister i arbetsledning, utbildning och handledning. Rymningsutredningen föreslog därför bl.a. specialisering av personalen, en ökad medvetenhet om de säkerhetsrisker som personalen kan utgöra och en tydligare ledning och styrning.

Några riktlinjer i lag om personalstrukturen kan enligt kommitténs mening inte ges.

Det faller istället inom kriminalvårdens ansvar att, inom befintliga budgetramar och regeringens styrning, se till att personalen kan svara upp mot de höga kraven. Inom kriminalvården pågår också ett arbete med att höja personalens kompetens. Det har bl.a. inletts ett arbete med att förbereda och implementera en metod för strategisk kompetensförsörjning vid samtliga lokala myndigheter. Viktiga komponenter i den strategiska kompetensförsörjningen är en god rekryteringspolitik, en grundutbildning av tillfredsställande omfattning och kvalitet samt möjligheter till kompetensutveckling och ledningsstöd.

Kommittén förutsätter att kriminalvården fortsätter med arbetet att höja personalens kompetens och att tillräckligt med ekonomiska medel avsätts för att personalens kompetensnivå skall kunna motsvara de högt uppställda kraven.

Enligt kommitténs mening är det av särskilt stor vikt med en ökad grad av specialisering för att höja kompetensnivån, framförallt bland anstaltspersonalen.

Vad gäller programverksamheten bör särskilda kompetenskrav ställas på personalen. I möjlig mån bör psykologer och annan högskoleutbildad personal rekryteras eller anlitas. Det måste också tillses att det finns läkare, sjuksköterskor, psykiatriker och annan vårdpersonal tillgänglig antingen genom anställd personal eller genom inhyrd kompetens.

Enligt kommittén behövs också en ökad grad av specialisering för den personal som arbetar närmast de intagna i anstalt, vårdarna. De arbetsuppgifter som denna yrkeskategori har att utföra är av skiftande slag.

De skall bl.a. utöva nödvändig kontroll för att förhindra rymning, säkra och upprätthålla ordning och säkerhet samt motverka brott. Till arbetsuppgifterna hör också inpasseringskontroll, kontroll och övervakning av besökare, övervakning av områden utomhus, säkerhetskontroller i bostadsrum och avdelningar samt drogkontroller och andra tvångsåtgärder. I yttersta fall kan tvång och våld behöva utövas mot intagna. Samtidigt skall de intagna bemötas med respekt och på ett humant sätt. Vidare behöver stöd ges till intagna som mår psykiskt dåligt av anstaltsvistelsen samt för att förhindra självmord och skydda intagna för att utsättas för övergrepp av andra intagna. Det behövs också personal till transporter, bevakning, beredskap och

konfliktförebyggande arbete. Vidare skall personal finnas för att introducera den intagne samt genom samtal stötta, motivera och påverka honom eller henne till att ta ansvar för att leva ett liv utan kriminalitet efter verkställigheten. Personalen har även ansvar för att utföra kvalificerat arbete med verkställighetsplanering och frigivningsförberedelser samt att arbeta tillsammans med andra inom kriminalvården, andra myndigheter m.fl. Till detta kommer att personalen har ansvar för att fatta olika beslut under verkställigheten.

Alldeles oberoende av hur mycket personella och ekonomiska resurser samt utbildningsinsatser som sätts in är det enligt kommitténs mening inte möjligt att förena de olika uppgifterna i en och samma yrkesroll. Alla har inte den fallenhet och det engagemang som krävs för vissa arbetsuppgifter. Vidare har arbetet blivit alltmer omfattande och även om en del arbetsuppgifter är av enklare karaktär ställs det allt högre krav på verksamheten och dess resultat. Detta innebär att personalen genom utbildning och erfarenhet måste få särskild kompetens inom vissa områden.

Det behövs en personalkategori som kan ge stöd och hjälp och som den intagne särskilt skall kunna anförtro sig åt.

Enligt jämförande undersökningar har de intagna idag sämre levnadsförhållanden utanför anstalt än vad som tidigare var fallet och de är därför i större behov av åtgärder och insatser som hjälper dem till ett ickekriminellt liv. För att kunna vara behjälplig med att möta detta behov krävs särskild kompetens.

Denna personalkategori skall vidare i möjligaste mån slippa riskera att hamna i en intressekonflikt genom att ha ansvar för beslut som kan vara till nackdel för den intagne. Sådan personal behöver också vara särskilt väl förtrogen med och vaksam mot de risker som det kan innebära att arbeta med den intagnes förtroende. Det kan gälla att på rätt sätt hantera hot och våld mot den enskilde tjänstemannen eller dennes närstående, erbjudanden om ekonomisk ersättning för att utföra tjänster eller vänskapsband som gör att det kan vara svårt att fatta opartiska beslut eller att säga nej till att utföra olämpliga tjänster.

Personalkategorin bör därför inte ha ansvar för beslut som rör de intagna. Däremot bör givetvis samråd ske före beslut. Även om det inte bör ställas formellt krav på högskoleutbildning för denna yrkeskategori är det önskvärt att sådana meriter tillmäts särskild vikt vid rekryteringen. Det bör också riktas särskilda utbildningsinsatser för denna kategori som är inriktat på stödfunktionen. Om

ett särskilt förtroende skapas mellan tjänstemannen och den intagne bör det inte föreligga något hinder för tjänstemannen att ge stöd och hjälp under viss tid även efter villkorlig frigivning.

Vidare behövs en personalkategori som är inriktad mer mot ordning och säkerhet. Ökad användning av frivårdspåföljder och alternativa verkställighetsformer har medfört att dömda utan större behov av insatser och med lägre riskprofil blivit färre i anstalt. Den allt grövre brottsligheten i samhället med ökad förekomst av narkotika och vapen har samtidigt inneburit längre fängelsestraff och en hårdare miljö även inne på anstalterna. Sammantaget har detta inneburit ett mer krävande arbete för personalen, inte minst vad gäller åtgärder för ordning och säkerhet. Denna utveckling torde också ha medfört att dömda som förr skulle ha placerats i en anstalt med högre säkerhetsklass idag placeras på anstalter med lägre säkerhetsnivå. Detta ställer nya krav på personalen inom de olika anstaltskategorierna. Även för denna kategori krävs därför särskilda utbildningsinsatser.

Det är möjligt att det inom de två nu nämnda personalkategorierna krävs ytterligare specialisering. Detta faller inom kriminalvårdens ansvarsområde.

Enligt kommitténs mening bör en sådan ordning som nu skisserats vara effektiv även ur resurssynpunkt. En ökad specialisering bör medföra bättre karriärmöjligheter för personalen. Detta underlättar rekryteringsprocessen.

Kommittén vill till sist betona att det är angeläget att det finns kontinuerlig handledning för den personal som arbetar nära de intagna.

31.2 Sekretess för uppgifter om kriminalvårdens personal

31.2.1 Inledning

Kriminalvårdspersonalen hör till den kategori tjänstemän som blir utsatta för hot och trakasserier av olika slag. Det kan utgöra ett allvarligt arbetsmiljöproblem. Hot och våld mot personal blir normalt föremål för polisanmälan. Tjänstemän har ett förstärkt straffrättsligt skydd genom den särskilda straffbestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 § brottsbalken). Om åtal inte skulle väckas kan förseelsen med dagens regler bli föremål för

senareläggning av villkorlig frigivning. Som framgår av avsnitt 11.3.2 kan hot och våld mot personal få till följd att en intagen, som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet, flyttas ned till grundnivån. Sådant agerande kan även i den nya lagstiftningen komma att påverka tidpunkten för den villkorliga frigivningen.

De allra flesta kriminalvårdsmyndigheter har i dag lokala beredskapsplaner som särskilt fokuserar på hur man förebygger och motverkar hot och våld mot personalen och mellan intagna. Ett fåtal myndigheter saknar sådan beredskap och vissa har planer men har inte hunnit införa dem. På de flesta håll finns dock, enligt KVS, goda rutiner och utbildad personal för att hantera efterspelet till dramatiska eller hotfulla situationer. Det sker i form av s.k. debriefinggrupper. Den största bristen som kvarstår i dag avser övning i att hantera beredskapsplanerna.

En del i ett samlat koncept för att skydda utsatt personal är användande av s.k. larmpaket. Det finns mer eller mindre ständigt någon eller några tjänstemän som är utrustade med sådana larmpaket till följd av den aktuella hotbilden som riktas mot dem. I delar av landet finns överenskommelser med den lokala polisen om att få använda polisens larm. I andra delar har kriminalvården skaffat egna larm.

Det är emellertid inte bara på arbetsplatsen som kriminalvårdens personal riskerar att bli utsatt för hot eller våld. Det finns en risk för att personal även på fritiden utsätts för hot och liknande repressalier. KVS har i en skrivelse till Justitiedepartementet daterad den 10 september 2001 ansett det vara nödvändigt att införa ett förstärkt sekretesskydd för uppgifter om kriminalvårdens personal i syfte att förhindra att de och deras närstående blir hotade och förföljda. Frågan har ett så nära samband med kriminalvårdens möjligheter att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalterna att det finns anledning för kommittén att här något beröra frågan.

31.2.2 Gällande regler om offentlighet och sekretess

Handlingsoffentlighet och sekretess

I svensk rätt gäller sedan länge offentlighetsprincipen. Denna princip innebär en möjlighet till medborgerlig kontroll av den offentliga förvaltningen. En viktig del i offentlighetsprincipen är allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar, handlingsoffentligheten. Bestämmelser om detta finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

I 2 kap. 2 § TF anges i vilka fall handlingsoffentligheten får begränsas. Det får ske bl.a. med hänsyn till intresset att förebygga eller beivra brott (4 p) eller skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (p 6). Begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar (2 kap. 2 § andra stycket TF). Den särskilda lag som åsyftas är sekretesslagen (1980:100), fortsättningsvis SekrL.

SekrL reglerar såväl förbud att lämna ut allmänna handlingar som tystnadsplikt för offentliga funktionärer. Den innebär således inskränkningar i såväl regeringsformens regler om yttrandefrihet som TF:s regler om rätten att ta del av allmänna handlingar. Begreppet sekretess definieras i 1 kap. 1 § andra stycket SekrL som förbud att röja uppgift vare sig det sker muntligen, genom att handling lämnas ut eller på annat sätt.

De sekretessregler som främst kan vara aktuella när det gäller sekretess för kriminalvårdens personal är bestämmelserna i 7 kap. 11 § SekrL om sekretess i myndighets personaladministrativa arbete och 7 kap. 15 § SekrL om folkbokföringssekretess. Båda paragraferna har delvis ny lydelse från den 1 juli 2004.

Sekretess i myndighets personaladministrativa verksamhet

Av 7 kap. 11 § fjärde stycket första meningen SekrL följer att sekretess gäller i myndighets personaladministrativa verksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Vidare gäller enligt fjärde stycket andra och tredje meningarna sekretess, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i personaladministrativ verksamhet hos myndighet där personalen särskilt

kan riskera att utsättas för sådant men, för uppgift om enskilds bostadsadress, hemtelefonnummer, personnummer och andra jämförbara uppgifter avseende personalen, uppgift i form av fotografisk bild som utgör underlag för tjänstekort samt uppgift om närstående till personalen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående till honom eller henne lider men.

Bestämmelsen i fjärde styckets första mening innehåller ett s.k. rakt skaderekvisit. Utgångspunkten är då att uppgifterna är offentliga. Uppgifterna skall dock inte lämnas ut om det finns en sådan risk för våld eller men som anges där.

Bestämmelsen i det fjärde styckets andra och tredje mening innehåller ett starkare sekretesskydd för bostadsuppgifter, personnummer och andra jämförbara uppgifter hos vissa myndigheter. Bestämmelsen innehåller ett omvänt skaderekvisit. Utgångspunkten är att dessa uppgifter inte skall lämnas ut om det inte är klarlagt att det inte kan lida till men för den enskilde eller honom närstående. Bestämmelsen är avsedd att ge ett skydd åt vissa yrkesgrupper som i större omfattning än andra utsätts för hot. I förarbetena nämns särskilt polispersonal, åklagare, domare, socialtjänstpersonal och kronofogdar (prop. 1993/94:165). Sekretess gäller genom regeringens förordnande bl.a. hos kriminalvårdens myndigheter, se 2 § sekretessförordningen (1980:657). Se även förarbetena till ändringen den 1 juli 2004 (prop. 2003/04:93 och bet. 2003/04:Ku17). Med ”andra jämförbara uppgifter” avses t.ex. födelsedatum men även andra uppgifter, t.ex. privat mobil eller faxnummer. Personalens namn omfattas dock inte (se a. prop. s. 92).

Folkbokföringssekretess

I 7 kap. 15 § SekrL regleras sekretess i bl.a. folkbokföringen. Uppgifter om enskilds personliga förhållanden som registreras i folkbokföringen är som huvudregel offentliga. Det krävs i regel att det av särskild anledning kan antas att de enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs. Den 1 juli 2004 infördes dock ett nytt andra stycke i bestämmelsen som innebär att sekretess gäller med ett omvänt skaderekvisit för uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde. Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men.

Åtgärder för den som är hotad eller förföljd

Det första steget på en trappa av åtgärder för den som är hotad eller förföljd är markering för särskild sekretessprövning, s.k. sekretessmarkering. Därefter följer kvarskrivning och fingerade personuppgifter.

Förfarandet med sekretessmarkering är inte lagreglerat. JO har accepterat förfarandet (JO 1984/85 s. 282 och JO 1987/88 s. 195). Något förslag till lagreglering har inte lämnats av Offentlighets- och sekretesskommittén, som lämnat förslag till ny sekretesslag (SOU 2003:99). Sekretessmarkering motsvarar vad som gäller för den hemligstämpel som enligt 15 kap. 3 § SekrL kan åsättas en allmän handling (prop. 1997/98:9 s. 33 f). Markeringen anger således att särskild försiktighet bör iakttas vid bedömningen av om uppgifterna skall lämnas ut. För att få en sekretessmarkering måste det vara fråga om ett konkret hot. Det räcker inte att en person är rädd och anser sig vara förföljd. Någon form av utredning som styrker påståendet om hotbild behövs därför. Det kan t.ex. ske genom att man bifogar en polisanmälan, en polisutredning eller en dom. Görs en spärmarkering löper skyddet ofta ett år.

Enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) får en person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt, vid flyttning medges att vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten, s.k. kvarskrivning. Kvarskrivning gäller högst tre år i taget. Även kvarskrivning förutsätter att det föreligger en konkret risk för förföljelse.

En folkbokförd person som riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet kan enligt 1 § lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter få medgivande att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga, s.k. fingerade personuppgifter. Med allvarlig brottslighet avses gärningar som i vart fall har ett straffvärde om 6–8 månader. I ärende om fingerade personuppgifter gäller sekretess om enskilda personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men (7 kap. 15 § tredje stycket SekrL). Offentlighets- och sekretesskommittén har i sitt betänkande lämnat förslag om förstärkt sekretesskydd för uppgifter om kopplingen mellan verklig och fingerad identitet genom att sekretess gäller för denna koppling med ett omvänt skaderekvisit inom hela den offentliga förvaltningen (se SOU 2003:99 s. 186–187).

31.2.3 Överväganden

Kommitténs bedömning: Ett förstärkt sekretesskydd för kriminalvårdens personal bör övervägas i samband med att även andra särskilt utsatta yrkesgruppers behov av stärkt sekretesskydd utreds.

Det är självklart oacceptabelt att kriminalvårdspersonal och deras familjer angräps med hot, våld eller trakasserier för åtgärder som de anställda vidtagit i tjänsten. Den som har till uppgift att till samhällets eller enskilds skydd ingripa i situationer av hotfull eller våldsamt karaktär har ett berättigat krav på att för egen del åtnjuta ett särskilt skydd. Detta skydd innebär att offentlighetsprincipen i vissa avseenden får vika för behovet av sekretess.

Den nuvarande sekretessregleringen innebär att det finns ett fullgott sekretesskydd för anställda i kriminalvårdens personaladministrativa verksamhet (jfr t.ex. RÅ 1990 not 420). Tilläggas kan att Regeringsrätten i RÅ 1990 not 511 funnit att kriminalvården har möjlighet att omhänderta post till intagen innehållande datautdrag med personuppgifter¹. Kommitténs förslag om förverkande av otillåten egendom gör det vidare möjligt för kriminalvården att förstöra t.ex. en sammanställning av personuppgifter som påträffas i anstalten om materialet inte kan förverkas p.g.a. brott och ett förverkande inte är uppenbart oskäligt.

Problemet är att motsvarande uppgifter är tillgängliga för allmänheten i folkbokföringsregistret. Den som vill få tag i uppgifterna som är sekretessbelagda hos kriminalvården kan därför vända sig till folkbokföringen för att begära att få ut dem. Endast om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgifterna lämnas ut föreligger sekretess. Det innebär att det måste finnas någon form av hotbild för att ett utlämnande av uppgifterna skall kunna vägras. När det gäller passfoton finns dock sedan den 1 juli 2004 ett stärkt sekretesskydd även i folkbokföringen, vilket innebär att ett passfoto som regel är sekretessbelagt.

¹ I målet var det fråga om personuppgifter på tjänstemän vid Kammarrätten i Jönköping. Med hänsyn till att den intagne avtjänade långvariga fängelsestraff för brottslighet av allvarlig art ansåg Regeringsrätten att det kunde befaras att registerutdragen med personuppgifter om domare som avgjort mål rörande den intagne hade rekviderats av den intagne för att planera brottslig verksamhet riktad mot domarna eller deras närstående.

För den som är hotad eller förföljd finns i dag en rad åtgärder som kan vidtas. Som nämnts ovan kan man använda sig av sekretessmarkering, kvarskrivning och fingerade personuppgifter.

Enligt KVS finns det behov av att ha ett stärkt sekretesskydd för kriminalvårdens personal även när det inte kan anses föreligga en konkret hotbild mot en viss person. Ett sätt att förhindra hot och förföljelse av personalen och deras familjer är att stärka sekretesskyddet för deras personuppgifter i folkbokföringen på liknande sätt som skett beträffande passfoton.

Lämpligheten av att införa särregler för kriminalvårdens personal är givetvis beroende av vilka ändringar i övrigt som är under beredning. Inom Regeringskansliet sker en fortlöpande översyn av sekretessreglerna. Ett förslag till helt ny sekretessreglering lämnades i oktober 2003 av Offentlighets- och sekretesskommittén i betänkandet Ny sekretesslag (SOU 2003:99). Personsäkerhetsutredningen har i delbetänkandet Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer (SOU 2002:71) föreslagit införandet av ett nytt institut; skyddad folkbokföring. Det är avsett att ersätta dagens oregrerade system med spärrmarkering. En förutsättning för att medges skyddad folkbokföring har föreslagits vara desamma som i dag gäller vid kvarskrivning, dvs. att det finns en särskild risk för att bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt. Personsäkerhetsutredningen föreslog att i ärende om skyddad folkbokföring skall ett omvänt skaderekvisit gälla. Sekretessen skall överföras till andra myndigheter. Detta skulle innebära att den som har skyddade personuppgifter får ett starkare sekretesskydd även hos folkbokföringen.

Offentlighets- och sekretesskommittén har i sitt tidigare nämnda slutbetänkande valt ett annat system för att skydda känsliga personuppgifter än Personsäkerhetsutredningen. Kommittén har således föreslagit att ett förstärkt sekretesskydd för känsliga personuppgifter skall gälla inom hela den offentliga förvaltningen. Enligt förslaget skall sekretess gälla inom hela den offentliga förvaltningen för uppgift om enskilds adress eller hemtelefonnummer eller annan liknande uppgift om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående kan komma att utsättas för hot, våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs (förslag till 20 kap. 3 § i den nya sekretesslagen). Bestämmelsen syftar till att ge ett sekretesskydd för t.ex. uppgifter om skyddad folkbokföring. Denna bestämmelse innebär dock inte något stärkt sekretesskydd för uppgifter i den personal-

administrativa verksamheten eller för andra än skyddade uppgifter i folkbokföringen. Sekretessbestämmelsen för uppgifter i personaladministrativ verksamhet föreslås nämligen vara kvar (förslaget till 27 kap. 5 §). Offentlighets- och sekretesskommittén föreslår inte heller någon ändring av det raka skaderekvisitet vad beträffar uppgifter om enskilda personliga förhållanden i folkbokföringen (förslag till 25 kap. 2 §).²

Såväl den nuvarande lagstiftningen som Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag till ny sekretesslagstiftning bygger således på att det skall finnas särskild anledning att anta att den enskilde eller någon närstående kan komma att utsättas för hot, våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs för att utlämnande av uppgifter från folkbokföringen skall vägras.

Det finns visserligen omständigheter som talar för att man bör ha ett omvänt skaderekvisit även för andra personuppgifter i folkbokföringen än passfoton. I vart fall gäller detta vissa särskilt utsatta yrkesgrupper som kriminalvårdens personal. Andra omständigheter kan tala för att man inte bör införa en högre sekretess i folkbokföringen. Ett högre sekretesskydd kan t.ex. tänkas få konsekvenser för den enskildes kontakter med näringslivet eftersom kreditupplysningar inhämtas från SPAR-registret och uppgifterna i det registret i sin tur inhämtas från folkbokföringsregistret. Eventuella särregler bör dock utformas enhetligt för alla utsatta yrkesgrupper på det sätt som gjorts i bestämmelsen om sekretess i den personaladministrativa verksamheten (7 kap. 11 § fjärde stycket SekrL). Behovet och konsekvenserna av ett stärkt sekretesskydd för personuppgifter i folkbokföringen bör därför ske med hänsyn tagen till alla särskilt utsatta yrkesgrupper. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag till ny sekretesslag är föremål för beredning inom Regeringskansliet har kommittén stannat vid att konstatera att sekretessreglerna bör vara utformade så att de i möjligaste mån skyddar utsatta yrkesgrupper från hot och repressalier.

² En skillnad mot personsäkerhetsutredningens förslag är att Offentlighets- och sekretesskommittén inte bygger sekretessbestämmelsen på reglerna i nuvarande sekretesslagen. Den nuvarande sekretesslagen utgår från en primär sekretess i en viss verksamhet och att sekretessen kan överföras till en annan myndighet. Med hänsyn till att överföring inte gäller när uppgifterna vidareöverförs till en tredje myndighet har Offentlighets- och sekretesskommittén föreslagit en för den offentliga förvaltningen gemensam sekretessregel för känsliga personuppgifter.

31.3 Övriga frågor om ordning och säkerhet

I detta avsnitt behandlar vissa frågor rörande ordning och säkerhet som aktualiserats under kommitténs arbete. Avskiljande från gemensamheten med andra intagna, inskränkningar i kontakten med omvärlden och kontrollåtgärder behandlas i kapitel 16–18.

31.3.1 Möjligheten att förbjuda utomstående tillträde m.m. till anstaltsområdet

Kommitténs bedömning: Det bör göras en översyn av möjligheten att ge kriminalvårdens personal befogenhet att på egen hand avvisa eller avlägsna personer från anstaltsområdet och eventuellt också från området i anslutning till anstaltsområdet.

KVS anför i sitt remissvar på Rymningsutredningens betänkande Säkert inlåst? (SOU 2005:6) att det under senare tid har blivit allt vanligare att kriminalvårdspersonal vid de stora slutna anstalterna uppmärksammar att personer uppehåller sig på området i närheten av murarna. Det förekommer i stor utsträckning att narkotika och mobiltelefoner kastas in på anstaltsområdet innanför murar eller stängsel och att obehöriga försöker kommunicera med intagna. Det har även hänt att man skjuter in föremål med pilbåge. Enligt KVS finns det även risk för att vapen kastas över murarna. I syfte att förhindra att detta sker har kriminalvården sett till att skogarna utanför anstaltsområdet röjts, flyttat ut stängsel och flyttat larm längre ut. Ett arbete pågår också med att rusta upp perimeter-skyddet. KVS gör bedömningen att dessa åtgärder inte är tillräckliga för att förhindra inkast eller annan aktivitet som stör ordningen och säkerheten inne på anstalterna.

KVS uppmärksammar i remissvaret att det är ett problem att kriminalvårdens personal inte har andra befogenheter att exempelvis avvisa personer som obehörigen vistas inom anstaltsområdet än vad som följer av brottsbalkens allmänna bestämmelser om ansvarsfrihet.

Områdena kring de slutna anstalterna är idag ytterst markerade genom ett staket eller liknande, vid eller strax innanför gränsen till den fastighet på vilken anstalten är belägen. Oftast är staketet markerat med skyltar om att obehöriga inte äger tillträde till

området. Den som utan tillstånd tar sig in i ett anstaltsområde som är inhägnat genom staket eller murar skulle eventuellt kunna fällas till ansvar för olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken. Kriminalvårdens personal saknar möjlighet att på egen hand avvisa eller avlägsna personer som överträder tillträdesförbudet. I en situation där en person försöker ta sig in eller tar sig in i anstaltsområdet är kriminalvården därför beroende av polisiärt bistånd för att avvisa eller avlägsna personen.

Det är också ett problem att det inte går att avvisa personer som befinner sig precis utanför anstaltsområdet. Det är endast möjligt om det är fråga om en pågående brottslig gärning.

Som KVS påtalat i sitt remissvar är det ett mycket stort problem att intagna fortsätter sin brottsliga verksamhet och sitt narkotikamissbruk inne på anstalten. Bristerna har särskilt uppmärksammats i samband med de upprepade rymningar och fritagningar som skedde under 2004. Kommittén delar därför KVS synpunkt, att kriminalvården bör få utökade befogenheter att avvisa personer som befinner sig i eller i närheten av anstaltsområdet, när det är motiverat ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt.

I lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar (skyddslagen) finns stora möjligheter att begränsa allmänhetens tillträde till eller rätt att utnyttja området. Det är emellertid tveksamt om anstalter kan kvalificeras som sådana anläggningar som omfattas av den lagen. För det krävs att de skall ha avsevärd betydelse bland annat för rikets förvaltning eller för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i riket att de kan bli föremål för sabotage. Enligt kommitténs mening är det dock tillräckligt att det i den nya lagen tas in regler om kriminalvårdens möjligheter att avvisa eller avlägsna personer som befinner sig i eller i närheten av anstaltsområdet.

KVS har lämnat ett förslag till författningsreglering i sitt remissvar på Rymningsutredningens betänkande. KVS föreslår att det införs ett generellt förbud för obehöriga att vistas inom de slutna anstalternas områden. KVS föreslår vidare att kriminalvårdens personal får befogenhet att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta den som överträder tillträdesförbudet, om det behövs för att förbudet skall kunna upprätthållas. Personalen föreslås även få kroppsvisitera den som överträder tillträdesförbudet. Dessa befogenheter bör, enligt KVS, även gälla väktare som förordnas att utföra bevakningsuppgifter inom anstalten. KVS föreslår vidare att kriminalvården får möjlighet att tillfälligt förbjuda tillträde till ett

visst område utanför själva anstaltsområdet. Det sistnämnda gäller endast om det är nödvändigt för att förhindra allvarlig störning av ordning och säkerhet inom en sluten anstalt.

Kommittén delar i princip KVS syn på behovet av författningsstöd i berörda avseenden. Kommitténs förslag innebär emellertid att begreppen sluten och öppen anstalt utmönstras i den nya lagen. Kommittén har av tidsskäl inte haft möjlighet att närmare överväga omfattningen och utformningen av nu nämnda regler. Enligt kommitténs mening är det emellertid angeläget att frågan blir föremål för fortsatta överväganden.

31.3.2 Kriminalvårdens möjlighet att använda våld

Kommitténs bedömning: Kriminalvårdens möjlighet att använda våld bör ses över i samband med den översyn som anges i avsnitt 31.3.1

I 24 kap. 2 § brottsbalken finns en bestämmelse som ger kriminalvårdens personal möjlighet att använda våld mot intagen och andra. Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller den som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten eller sätter han sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han på annat sätt motstånd mot någon under vars uppsikt han står, då denne skall hålla honom till ordningen, får det våld brukas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen skall hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma gäller om någon annan gör motstånd i ett sådant fall.

I KVS remissvar på Rymningsutredningens betänkande har KVS ifrågasatt om den rätt till våldsutövning som kriminalvårdens personal har enligt nämnda bestämmelse är tillräcklig. KVS anser bl.a. att personalen bör få möjlighet att i nödvärnssituationer använda pepparspray.

Enligt kommitténs mening bör kriminalvårdens behov av våldsutövning ses över i samband med översynen av möjligheten att avvisa eller avlägsna personer från anstaltsområdet eller området i anslutning till detta (se föregående avsnitt).

31.3.3 Intagnas möjlighet att sammanträda i frågor av gemensamt intresse

Kommitténs förslag: De intagna skall med de begränsningar som följer av gällande bestämmelser och avtal för verksamheten inom kriminalvården ges möjlighet att i lämplig ordning överlägga med ledningen för anstalten i frågor som är av gemensamt intresse för de intagna.

Intagna skall om det är möjligt med hänsyn till ordning och säkerhet ges tillfälle att sammanträffa med varandra för överläggning av frågor som är av gemensamt intresse för de intagna.

En intagen som är avskild från gemenskapen med andra intagna får endast delta i sådan överläggning eller sådant sammanträffande om det är möjligt med hänsyn till syftet med avskiljandet.

Intagna har enligt 36 § KvaL rätt att i lämplig ordning sammanträda dels med ledningen för den lokala kriminalvårdsmyndigheten, dels sammanträffa med varandra för överläggning i frågor av gemensamt intresse. Intagna sammanträffar normalt i förtroenderåd på de olika anstalterna.

Kommittén anser att det är viktigt att de intagna har möjlighet att i lämplig ordning sammanträda såväl med ledningen för anstalten som med varandra i dessa frågor. Reglerna om detta bör därför överföras till den nya lagen.

I likhet med vad som gäller i dag bör det dock vara möjligt att begränsa möjligheten för intagna att träffas i förtroenderåd, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordning och säkerhet på en anstalt (jfr prop. 1974:20 s. 150 och regeringens beslut 2005-04-07, Ju 2005/1987/KRIM). På vissa anstalter kan det t.ex. innebära att intagna endast kan ges möjlighet att sammanträffa för att diskutera frågor av gemensamt intresse genom att representanter för olika avdelningar (s.k. husråd) sammanträffar under tillsyn av personal. Att möjligheten för intagna att sammanträffa med varandra eller att delta i överläggning med anstaltens ledning i dessa frågor är begränsade till vad som är möjligt ur ordnings- eller säkerhets-synpunkt bör uttryckligen anges i lag.

31.3.4 Anlitande av privata vaktbolag

Kommitténs förslag: Den nuvarande bestämmelsen om att kriminalvården får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att inom ramen för sin anställning utföra vissa bevakningsuppdrag i kriminalvården när en intagen skall vistas utanför anstalten skall överföras till den nya lagen.

Bevakningsuppgifterna skall i likhet med i dag kunna avse bevakningsuppgifter i anstalten om det finns särskilda skäl för det.

I förordnandet skall uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.

Även den nuvarande regeln om tystnadsplikt för väktaren skall överföras till den nya lagen. Regeln skall dock göras könsneutral.

Av 61 a § första stycket KvaL följer att KVS eller den kriminalvårdsmyndighet som styrelsen bestämmer får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att inom ramen för sin anställning utföra vissa bevakningsuppdrag i kriminalvården, när en intagen skall vistas utanför anstalten. Om det finns särskilda skäl får förordnandet avse vissa bevakningsuppgifter inom anstalten. I förordnande skall uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.

I bestämmelsens andra stycke regleras väktarens tystnadsplikt. Väktaren får således inte obehörigen röja eller utnyttja vad han på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för beivrandet av brott. Bestämmelserna i SekrL gäller i det allmännas verksamhet.

Bestämmelsen är relativt ny. Den infördes den 1 januari 1999. När det gäller motiven för bestämmelsen hänvisas till vad regeringen anfört i propositionen Ändringar i kriminalvårdslagstiftningen, m.m. (prop. 1997/98:95 s. 64 f.). Det har under kommitténs arbete inte framkommit något som gett anledning att överväga en ändring av bestämmelsen. Mot denna bakgrund bör den överföras i sak oförändrad till den nya lagen.

32 Förslagens konsekvenser m.m.

32.1 Inledning

De förslag som kommittén lämnar innebär att verkställigheten skall utformas individuellt och med en ökad fokusering på incitament till skötsamhet. Förhoppningen är att risken för att den dömde skall begå nya brott skall minska och att dennes anpassning till samhället skall främjas. En sådan utveckling skulle även om vissa merkostnader initialt uppkommer för kriminalvården leda till en samhällsekonomisk vinst.

Kommittén föreslår också ökade insatser under anstaltsvistelsen vilket bör leda till att behovet av stödåtgärder och andra insatser från samhällets sida efter frigivningen kan minska. Kommittén hyser även en förhoppning om att förslagen skall leda till mindre ordningsstörningar under verkställighet i anstalt. Detta bör leda till ett bättre anstaltsklimat och främja det återfallsförebyggande arbetet i anstalterna. Personalen bör också få en bättre arbetsmiljö. För många intagna kan en bättre anstaltsmiljö dessutom medföra en tryggare tillvaro.

Förslagen är beroende av att kriminalvården har tillräckliga resurser för sin verksamhet. Kriminalvården har för närvarande en besvärlig ekonomisk situation. I budgetpropositionen för år 2005 (prop. 2004/05:1) föreslog regeringen att kriminalvården tillförs ytterligare 430 miljoner kronor. Regeringen aviserade även tillskott på 680 miljoner kronor för år 2006 och 1 030 miljoner kronor för år 2007.

Kriminalvården har under senare år inte kunnat anpassa tillgången på anstaltsplatser efter behovet. Platssituationen på anstalter och häkten har vid flera tillfällen uppmärksammats av JO, senast i juni 2003 (JO 2004/05 s. 134). JO har i ärendena framhållit vikten av att platssituationen förbättras så att syftet med verkställighetsreglerna, dvs. att främja de intagnas samhällsanpassning, kan uppnås.

Kommittén delar den oro som JO vid upprepade tillfällen gett uttryck för och vill för egen del betona att syftet med den nya lagstiftningen kan uppnås endast om kriminalvården har en budget i balans. Enligt kommitténs direktiv bör kommittén göra en bedömning av förslagens effekter på anstaltsstrukturen respektive personalstrukturens utformning. I det följande redovisas kommitténs bedömning av de effekter som kommitténs förslag har för anstalts- och personalstrukturen. Därefter behandlas de ekonomiska konsekvenserna av kommitténs förslag och övriga följder.

Kommittén har utformat sina förslag i enlighet med regler till skydd för mänskliga rättigheter.

Det kan redan här sägas att många förslag kan förväntas leda till en viss ökning av kostnaderna för kriminalvården. Detta uppvägs dock av att kostnaderna kan förväntas minska i motsvarande mån till följd av andra förslag. Totalt sett bör därför kommitténs förslag inte medföra någon fördyring.

Vidare är kommitténs förslag i många avseenden av övergripande karaktär. Det går därför inte att bedöma effekterna på detaljnivå. Kommittén behandlar därför i detta avsnitt i princip endast de förslag som kan förväntas leda till större effekter.

Sekretariatet har sammanträffat med representanter för kriminalvården och bl.a. diskuterat underlaget för konsekvensanalysen.

32.2 Konsekvenser för anstaltsstrukturen

Kommitténs förslag är utformade med hänsyn till de anstalter och den anstaltsstruktur som finns idag. Någon omedelbar förändring av anstaltsstrukturen är därför inte nödvändig. Det kan dock inte uteslutas att kommitténs förslag kan medföra behov av förändringar för att verksamheten skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt.

32.2.1 Belägningsgrad

Antalet platser som kriminalvården beslutar om skall i princip motsvara det behov som finns. Det skulle därför kunna framstå som effektivt, såväl ur ekonomisk synpunkt som med hänsyn till uppsatta mål för kriminalvårdens verksamhet, om samtliga

beslutade platser också var belagda. Beläggningsgraden skulle då vara 100 procent.

En sådan beläggningsgrad skulle dock inte vara effektiv. Alla platser kan inte vara belagda om det skall vara möjligt att inom rimlig tid placera dömda på lämpliga avdelningar i anstalt. Tomma platser behövs också för att förflytta intagna från en avdelning eller anstalt till en annan. Dessutom kan vissa platser inte tas i bruk på grund av exempelvis reparationer.

Det förhållandet att samtliga platser är belagda på en viss anstalt under viss tid kan dock inte i sig anses utgöra ett hinder för att bedriva en fungerande verksamhet. Verksamheten vid en anstalt får nämligen förutsättas vara dimensionerad så att den kan bedrivas med hög kvalitet när samtliga beslutade platser är belagda. Det finns dessutom möjlighet att inrätta tillfälliga platser som gör att beläggningsgraden kan överstiga 100 procent och ändå tillgodose kraven på en kvalitativ verksamhet. Detta förutsätter dock bl.a. ökade personalresurser.

Sedan år 1997 har beläggningsgraden ökat från i medeltal 80 procent till i medeltal 99 procent år 2003. Periodvis har det inneburit betydligt högre beläggning än 100 procent på flera anstalter.

Vilken beläggningsgrad som ur effektivitetssynpunkt är lämpligast skiljer sig åt mellan olika typer av anstalter. Det går därför inte att ange någon bestämd generell norm för detta. Kommitténs förslag förutsätter att det även i fortsättningen finns "luft i systemet". Kriminalvården har i budgetunderlaget för år 2006 ansett att beläggningsgraden inte bör överstiga 90 procent. Kommittén har inte ansett det möjligt att ange någon bestämd siffra men framhållit, att beläggningsgraden måste bli väsentligt lägre än i dag om det skall vara möjligt att bedriva en effektiv kriminalvård. Detta innebär emellertid inte i sig någon förändring i förhållande till de krav som gäller idag.

Som angetts i avsnitt 11.2 anser kommittén att förmånssystemet bör utformas så att alla intagna som befinner sig på en viss nivå i förmånssystemet som huvudregel skall vara fysiskt skilda åt från intagna på andra nivåer. För att systemet skall fungera torde det alltid vara nödvändigt att skilja de intagna som på grund av misskötsamhet skall vara placerade på grundnivån i förmånssystemet från andra intagna. Det nya förmånssystemet innebär att det måste finnas lediga platser som intagna förhållandevis snabbt skall kunna placeras på till följd av upp- eller nedflyttning. Det

kommer därför att krävas att det finns lediga platser på olika avdelningar.

Kommittén har emellertid valt att inte i lag låsa förmånssystemets tillämpning till avdelningsvisa indelningar. Det är således möjligt att anpassa förmånssystemet efter den vid varje tidpunkt gällande anstaltsstrukturen.

I den mån avdelningar inrättas efter nivåerna i förmånssystemet kommer misskötsamhet att innebära att en intagen förflyttas från den avdelning han eller hon är på till en avdelning för intagna på grundnivån. Man kan därför inte utesluta att förmånssystemet kommer att medföra ett ökat antal förflyttningar. Varje sådan förflyttning av en intagen medför givetvis vissa merkostnader.

Kommittén ställer sig dock tveksam till om förmånssystemet egentligen kommer att innebära fler förflyttningar än i dag. Det saknas statistik över antalet förflyttningar som sker inom anstalterna. Som framgått av avsnitt 9.1.3 är det ett stort antal intagna som förflyttas mellan anstalter och mellan anstalter och häkten p.g.a. misskötsamhet. Till detta kommer det kraftigt ökande antalet avskiljanden enligt 17 och 50 §§ KvaL, se avsnitt 16.2.4.

Såvitt kommittén kan bedöma bör förmånssystemet därför inte medföra något större behov av att förflytta intagna än vad som har ansetts vara nödvändigt i dag.

Med hänsyn till att förflyttning sker i stor utsträckning idag och att betoningen på skötsamhet som framhållits inledningsvis bör leda till en lugnare anstaltsmiljö gör kommittén bedömningen att behovet av lediga platser inte kommer att öka till följd av förmånssystemet. Förmånssystemet bör därför inte i sig medföra ett behov av en lägre beläggningsgrad än vad det egentligen finns behov av redan i dag.

Som kommittén angett ovan utgår den från att en utbyggnad sker av anstaltsplatserna så att antalet platser motsvarar behovet och kriminalvården får möjlighet att bedriva verksamhet i enlighet med såväl den nuvarande som den nya lagens syften.

32.2.2 Antalet anstaltsplatser

Kommitténs förslag kan komma att påverka behovet av antalet anstaltsplatser.

Förslagen om utökad möjlighet till vistelse utanför anstalt kommer att leda till ett minskat behov av anstaltsplatser. Vilken minskning som kan bli följden är dock osäker.

Kommittén har också lämnat flera förslag som innebär att den intagnes skötsamhet under anstaltsvistelsen kommer att tillmätas ökad betydelse. Detta kan förväntas leda till mindre skadegörelse och sönderslagna avdelningar på anstalterna. Platser som inte står till förfogande till följd av reparationer kan därför i någon mån förväntas minska. Den ökade fokuseringen på skötsamhet kan också leda till minskad brottslighet under och efter anstaltsvistelsen. Även detta kan i någon mån leda till ett minskat behov av anstaltsplatser.

Kommittén har vidare lämnat förslag om att villkorlig frigivning skall få ett utökat fakultativt inslag. Några intagna kommer därför att få avtjäna längre tid än två tredjedelar av strafftiden i anstalt. Den som avbryter en vårdvistelse kan också få avtjäna längre tid av straffet. Hur många det sammantaget kan röra sig om går inte att med säkerhet bedöma. Enligt kommitténs mening kommer dock förslagen att beröra mycket få intagna. Redan idag förekommer det att intagna får avtjäna en längre tid i anstalt till följd av beslut om senareläggning av villkorlig frigivning.¹ Kommittén har föreslagit att bestämmelserna om senareläggning skall slopas. Enligt kommitténs bedömning kommer förslagen om fakultativ villkorlig frigivning och vårdvistelse och slopandet av senareläggningsinstitutet att i stort sett ta ut varandra. Kommittén gör med hänsyn till detta bedömningen att något ökat platsbehov inte kommer att uppstå.

Kommittén har dessutom föreslagit ändrade regler om undanröjande av skyddstillsyn och förverkande av villkorligt medgiven frihet. Bland annat har föreslagits att misskötsamhet snabbare skall leda till åtgärder. Även om kommittén förespråkar att andra åtgärder, t.ex. meddelande av särskilda föreskrifter, i första hand skall vidtas kan det inte uteslutas att det blir ett ökat antal fall som leder till att kriminalvården i frihet omvandlas till anstaltsvistelse. Kommittén bedömer dock att den ökningen blir förhållandevis marginell.

¹ År 2004 fanns det beslut om 24 249 dagars senareläggning, vilket motsvarar 66 årsplatser.

Kommittén har också föreslagit att kriminalvården skall ha kostnadsansvaret för kontraktsvård. Förslaget kan leda till att fler kommer att dömas till kontraktsvård. Detta kan förväntas minska behovet av anstaltsplatser. Den minskningen bör dock bli marginell.

Övriga förslag påverkar enligt kommitténs mening inte eller endast i obetydlig omfattning behovet av anstaltsplatser.

Sammantaget gör kommittén bedömningen att förslagen kommer att leda till ett minskat behov av anstaltsplatser.

32.2.3 Övriga effekter på anstaltsstrukturen

Kommittén har föreslagit att anstaltsavdelningar skall indelas i olika kategorier med hänsyn till vilket utbud av förmåner som erbjuds vid avdelningen. Indelningen skall vara kopplad till de nivåer i förmånssystemet som en intagen kan befinna sig på under verkställigheten. Dagens anstalter är redan indelade i olika avdelningar. I de allra flesta fall kan därför förmånsindelningen ske utifrån nuvarande avdelningar. Det kan dock inte uteslutas att det bör inrättas nya avdelningar, t.ex. introduktionsavdelningar på grundnivån i dagens öppna anstalter.

Som kommittén anför i avsnitt 11.3.2 skall intagna som regel endast vistas en kortare tid på grundnivån i förmånssystemet när de tas in i anstalt. De flesta intagna kommer att ha möjlighet att avancera till den första förmånsnivån, nivå 2, där kontrollbehovet minskar något. Om man inte medräknar de intagna som passerar grundnivån vid inskrivningen i anstalt utgår kommittén från att antalet intagna som kommer att vara placerade på grundnivån i förmånssystemet kommer att motsvara det antal intagna som i dag är placerade på s.k. SKI-avdelningar (särskilt krävande intagna) och särskilda motivationsavdelningar (platser för intagna med narkotikamissbruk). Det skulle innebära att knappt 130 av det nuvarande antalet anstaltsplatser kommer att upptas av intagna som befinner sig på grundnivån i förmånssystemet. Det motsvarar cirka 4,5 procent av det nuvarande antalet platser. I det engelska förmånssystemet befinner sig cirka 2 procent av de intagna på grundnivån, 74 procent på mellannivån och 24 procent på den förhöjda nivån. Enligt kommitténs bedömning bör det svenska förmånssystemet medföra ungefär motsvarande procentuella fördelning av intagna mellan de olika nivåerna. Kommittén utgår

dock från att det finns två mellannivåer och fördelningen mellan dem är svår att bedöma.

För att underlätta förflyttning mellan olika nivåer i förmånssystemet bör alla nivåer finnas inom en och samma anstalt. Kommittén har i avsnitt 8.2.2 erinrat om att en anstalt kan ha verksamhetsställen som är geografiskt åtskilda från varandra. Flera anstalter kan också samarbeta och ha ett till varandra kompletterande utbud av avdelningar för intagna på olika nivåer i förmånssystemet. Avdelningarna kan således vara belägna på olika orter.

Detta innebär att förmånssystemet inte innebär några större förändringar av anstaltsstrukturen annat än att anstalterna kan behöva en förbättrad organisation eller ett utökat samarbete mellan sig. Avdelningarna kan också behöva avgränsas i högre grad. Vidare är det önskvärt att olika verksamhetsställen är belägna i närheten av varandra.

Idag är majoriteten intagna placerade i slutna anstalter. Enligt KVS statistik för mars 2005 är 70 procent av de intagna, eller 3 381 av 4 810 intagna, placerade i slutna anstalt. Till följd av den ökade betydelse som kommittén lägger vid skötsamhet bör fler intagna kunna vara placerade i avdelningar med öppnare förhållanden.

Tilläggs kan att kommitténs förslag inte innebär något ställningstagande till behovet av att öka antalet platser med särskilt hög säkerhet. Detta är för närvarande en fråga för regeringen.

32.3 Konsekvenser för personalstrukturen

Kommitténs förslag skall vara organisationsoberoende. För att kunna åstadkomma en effektiv organisation är det enligt kommitténs mening också nödvändigt att kriminalvården svarar för personalstrukturen. Kommittén har därför inte lämnat några lagförslag om kriminalvårdens personal.

Enligt kommitténs bedömning medför inte förslagen något behov av ökade personalresurser.

Som kommittén utvecklat i avsnitt 31.1.2 är det dock av stor betydelse att personalen har tillräcklig kompetens, erfarenhet och fallenhet för de sysslor som de är satta att utföra, inte minst vid utarbetande av verkställighetsplaner och fattande av olika beslut. Det måste också ställas höga krav på att personalen har förmåga att

motstå bestickning och annan otillbörlig påverkan från de dömdas sida.

Kommittén har gjort bedömningen att en ökad specialisering måste till för att höja kompetensen, bl.a. i form av en uppdelning av vårdarrollen och utbildningsinsatser. Det ankommer på kriminalvården att inom ramen för sitt ansvarsområde utveckla personalpolitiken så att uppställda krav tillgodoses.

32.4 Ekonomiska konsekvenser

32.4.1 Ansvarsfördelningen mellan kriminalvården och andra myndigheter

Teoretisk vuxenutbildning

Kommittén har föreslagit att det i skollagen (1985:1100) klargörs att kommunerna inte skall ha ansvar för svenskutbildning för invandrare i den mån de är inskrivna i anstalt. Detta utgör dock inte någon förändring mot vad som i praktiken gäller idag. Förslaget medför därför inte någon ökning eller minskning av kriminalvårdens eller kommunernas kostnader.

Kommittén har också föreslagit att det i skollagen klargörs att kommunerna skall ansvara för vuxenutbildning åt den som är föremål för en utslussningsåtgärd. Detta utgör inte heller någon förändring mot vad som i praktiken gäller idag. Genom kommitténs förslag om utökade möjligheter att få vistas utanför anstalt kan dock förväntas att de intagna kommer att genomgå kommunal vuxenutbildning i något större utsträckning än vad som är fallet i dag. Det är oklart hur stor ökningen kommer att bli. Den ökade kostnaden för kommunerna kan dock inte förväntas bli särskilt hög.

Kontraktsvård och vårdvistelse

Kommittén har föreslagit att kriminalvårdens ansvar för kontraktsvård utsträcks till den i domslutet angivna alternativa strafftidens slut. Förslaget kommer att leda till att fler kan dömas till kontraktsvård och färre till fängelse. Med hänsyn till att anstaltsvård som regel är dyrare än kontraktsvård kommer detta totalt sett att innebära en kostnadsbesparing för samhället.

Kriminalvården kommer visserligen att få ökade kostnader genom att den får ansvaret för den dömda under längre tid. Kommunernas ansvar minskar emellertid i motsvarande mån. Det är mycket svårt att bedöma hur många som kan komma ifråga för kontraktsvård istället för fängelse och under hur lång tid som kriminalvårdens ansvar kommer att sträcka sig. Det är därför inte möjligt att göra någon säker beräkning av utfallet.

Kriminalvårdens kostnader för kontraktsvård uppgick 2003 till 177 miljoner kronor. Kostnaden per dygn uppgick till 399 kronor. Antalet domar till kontraktsvård var 1 157 stycken.

Kommittén har dessutom föreslagit att vårdvistelse (idag vistelse enligt 34 § KvaL) skall planeras så att vården vid institution är avklarad när den intagne har avtjänat två tredjedelar av strafftiden. Idag förekommer inte sällan att vården på institution fortsätter efter denna tid under kommunernas ansvar. Kriminalvårdens förslag innebär därför en besparing för kommunerna.

Kommittén har dock föreslagit att vården vid institution skall kunna fortsätta efter det att villkorlig frigivning enligt huvudregeln skulle ha kunnat ske och att kriminalvården i dessa fall övertar kommunernas ansvar. Detta innebär en ökad kostnad för kriminalvården. Med hänsyn till att sådan vistelse endast undantagsvis kan antas bli aktuell bör den ökade kostnaden vara förhållandevis marginell.

Tandvård

Kommittén har föreslagit att kriminalvården skall ha skyldighet att svara för akut tandvård för intagna och de merkostnader som kan uppstå för transporter och bevakning. Enligt nuvarande regelverk har kriminalvården inte någon skyldighet att tillhandahålla tandvård i vidare mån än detta.

Kriminalvården har genom åren tagit på sig ett större ansvar för intagnas tandhälsa än som nyss nämnts. Något hinder för kriminalvården att ge intagna sådant bistånd finns inte enligt den nya lagstiftning som kommittén förslår. Detta är dock en sak för kriminalvården att inom ramen för sina ekonomiska prioriteringar och regeringens styrning att förfoga över. Kommittén är dock av uppfattningen att kriminalvårdens ansvar för tandvård bör minska. Detta kan leda till ökade kostnader för kommunerna och minskade utgifter för kriminalvården. Kriminalvårdens kostnader för inköp

av tandläkartjänster uppgick år 2004 till 19 miljoner kronor. Till detta kommer kostnader för investeringar och material.

Bibliotek

Kommittén har gjort bedömningen att kriminalvården skall ha ansvar för att det finns kompletterande bibliotek på alla anstalter. Det ankommer på kriminalvården att inom ramen för sina ekonomiska ramar styra över biblioteksverksamhetens art och omfattning.

Kriminalvården har med hänsyn till sina ekonomiska resurser under de senaste åren dragit in på biblioteksverksamheten. För att kommitténs förslag om lämplig sysselsättning och fritidssysselsättning skall kunna förverkligas är det dock nödvändigt att utöka biblioteksverksamheten från kriminalvårdens sida. Den kostnad som detta innebär kan inte förväntas bli särskilt hög.

Kostnaden för inköp av bibliotekstjänster uppgick år 2004 till 6,9 miljoner kronor.

Samarbete inom kriminalvården m.m.

När det gäller samarbete inom kriminalvården har kommittén gjort bedömningen att frivårdsinspektörer och anstaltspersonal bör ha ett utökat samarbete. Bland annat föreslås att personal från frivården regelbundet bör finnas lokaliserade i anstalterna. Detta innebär en ökad arbetsbelastning för frivårdens personal. De utökade personalresurser som detta kan kräva bör dock kunna hanteras inom ramen för kriminalvårdens prioriteringar av budgetanslaget.

Kommittén har bedömt att samarbetet med frivilligorganisationer bör utvecklas. Detta arbete bör på det hela taget kunna rymmas inom kriminalvårdens budget. De smärre vinster som kan uppstå på grund av att frivilligorganisationerna utför arbete som annars kriminalvården skulle ha behövt utföra vägs upp av den extra handläggning som samarbetet kan medföra.

Kriminalvården har för år 2005 beviljat sammanlagt 7,4 miljoner i bidrag till frivilligorganisationerna. Även om det kan vara önskvärt har kommittén inte föreslagit att bidragen skall höjas. Det får anses

ligga inom regeringens och kriminalvårdens kompetens att avgöra om ytterligare medel kan avsättas till frivilligorganisationerna.

32.4.2 Verkställighetsplan

Kommittén har föreslagit att en individuell verkställighetsplan skall upprättas för alla som dömts till en kriminalvårdspåföljd. Kommitténs förslag i denna del innebär inte någon förändring mot vad som redan nu gäller.

Kriminalvården har de sista åren haft svårt att leva upp till kravet att upprätta planer för samtliga intagna. Inom kriminalvården pågår dock ett arbete med att underlätta rutinerna för verkställighetsplaneringen, bl.a. genom förbättrat datorstöd som möjliggör elektroniska verkställighetsplaner. Kriminalvården genomför också olika utbildningsinsatser för att förbättra verkställighetsplaneringen.

Det arbete som krävs för att kunna tillgodose kravet på en verkställighetsplan för samtliga dömda faller inom kriminalvårdens ansvar. Kriminalvården får medel för forskning och utveckling samt utbildningsinsatser. Det får anses falla inom kriminalvårdens ansvar att inom nuvarande budgetramar uppfylla kraven och se till att en verkställighetsplan upprättas för alla som dömts till en kriminalvårdspåföljd.

Kriminalvården har ett fortlöpande ansvar för utvecklingsarbete och utbildningsinsatser. De ökade krav på verkställighetsplanens form och innehåll som kommitténs förslag innebär får därför också anses rymmas i kriminalvårdens budget.

Kommitténs förslag om verkställighetsplanering kan därför inte förväntas leda till några ekonomiska konsekvenser.

32.4.3 Utbildningsinsatser

För att kommitténs förslag skall kunna genomföras krävs särskilda utbildningsinsatser.

Det gäller t.ex. utarbetande av verkställighetsplaner, beslutsfattande och förmånssystemets tillämpning. Den uppdelning av vårdarrollen som kommittén bedömt nödvändig för att höja kompetensen inom kriminalvården kan kräva utbildningsinsatser riktade mot olika områden.

Kriminalvården har ett fortlöpande ansvar för kompetenshöjande åtgärder. Någon förändring av detta ansvar föreslår inte kommittén. Enligt kommitténs bedömning bör därför de kompetenshöjande åtgärder som kommitténs förslag förutsätter rymmas inom kriminalvårdens nuvarande budgetramar.

32.4.4 Förmånssystemet

På något längre sikt utgår kommittén från att förmånssystemet kommer att medföra besparingar såväl ur kriminalvårdens eget som ur ett större statsfinansiellt perspektiv. Det förhållandet att sköt-samhet premieras bör nämligen få till följd att anstaltsmiljön blir lugnare rent generellt på anstalterna. Med en lugnare anstaltsmiljö kan resurserna i anstalterna koncentreras på den egentliga verksamheten, dvs. att anpassa den intagne till samhället. Den misskötsamhet som i dag medför senareläggning av den villkorliga frigivningen kommer i de flesta fall att kunna hanteras inom ramen för förmånssystemet genom att den som missköter sig blir nedflyttad till grundnivån. Endast när det finns synnerliga skäl kommer tidpunkten för den villkorliga frigivningen att senareläggas. I dag upptas 66 anstaltsplatser av intagna som verkställer straff efter senareläggning av den villkorliga frigivningen. Kostnaden för dessa uppgår till cirka 40 miljoner kronor. Förmånssystemet torde medföra en besparing av en stor del av denna kostnad. Dessutom torde antalet avskiljanden komma att minska. Förmånssystemet syftar också till att öka genomströmningen av intagna från slutnare anstaltsplatser till öppnare. Eftersom dygns-kostnaden för en intagen på en öppen anstalt är billigare än på en sluten medför en ökad genomströmning en besparing. Till detta kan anföras att de samhällsekonomiska besparingarna är väsentliga för varje intagen som fortsätter leva ett icke-kriminellt och drogfritt liv efter frigivningen. Förmånssystemet syftar till att göra detta möjligt för fler.

Mot den angivna bakgrunden gör kommittén bedömningen att själva införandet av ett förmånssystem inte i sig behöver innebära några väsentliga merkostnader. Initialt uppkommer en utbildningskostnad eftersom all personal med vårdansvar måste få nödvändig kunskap i förmånssystemets tillämpning. Enligt kommitténs mening bör de merkostnader som initialt uppkommer i utbildningshänseende inte att vara större än att de kan täckas inom

myndighetens ordinarie resurser. Det gäller även kostnaderna för fortlöpande utbildning.

32.4.5 Sysselsättning under programtid och fritid

Kommittén utgår i sitt förslag om lämplig sysselsättning och fritidssysselsättning från att de intagna ges möjligheter att ägna sig åt meningsfulla aktiviteter och att kriminalvården skall tillämpa en programtid om 40 timmar per vecka. KVS har uppskattat att merkostnaden för att ge alla intagna ersättning för arbete i stället för ersättning för arbetslöshet (arbetslöshetstimmar uppgår i dag till 1 309 000 timmar) i anstalt uppgår till cirka 6 miljoner kronor (arbetslöshetsersättning med 4 kr 90 öre och medelersättning vid sysselsättning cirka 10 kr 50 öre). Till detta kommer kostnader för ombyggnad av lokaler och utrustning för arbete, studier och meningsfull fritidsverksamhet och kostnad för att få personal som besitter nödvändig kompetens.

De nya reglerna innebär inte några strängare krav på kriminalvården än vad som redan är innebörden av dagens regelverk. Ett bättre utbud av arbeten, utbildningar och fritidsaktiviteter är därför inte en följd av kommitténs förslag utan är en förutsättning för att kriminalvården skall uppfylla sina skyldigheter enligt dagens lagstiftning. Med en budget i balans ökar självfallet kriminalvårdens möjligheter att tillhandahålla sysselsättning och fritidsaktiviteter som är meningsfulla för den intagne. Här bör dock påpekas att det finns förhållandevis stora möjligheter för kriminalvården att effektivisera såväl sin egen verksamhet som samarbetet med andra myndigheter för att förbättra sysselsättningen för intagna. En bättre central styrning kan ge kriminalvården möjligheter att även inom ramen för nuvarande resurser göra vissa förbättringar vad gäller sysselsättningen i anstalt. Här bör även påpekas att andra myndigheter har ett ansvar. Hur ansvarsfördelningen mellan kriminalvården och andra myndigheter ser ut har närmare utvecklats i kapitel 6. I dag har 40 miljoner kronor överförts från Arbetsmarknadsverket till kriminalvården i syfte att ge intagna olika former av arbetsmarknadsutbildningar. Kommittén förutsätter att detta samarbete fortsätter.

32.4.6 Ersättning till intagna

Den differentiering av ersättningen för sysselsättning som blir möjlig att göra mellan olika nivåer i förmånssystemet behöver inte innebära några fördyringar. Det är kriminalvårdens sak att bestämma ersättningen för intagna på olika nivåer så att det totalt sett inte uppstår någon fördyring. Här bör dock tilläggas att kriminalvården kan göra stora besparingar på att effektivisera sin utbetalningsrutin för sådana ersättningar. Det förutsätter dock att man tar bort den stora mängd olika ersättningsslag som finns idag.

32.4.7 Privata tillhörigheter

Kommitténs förslag att kraftigt begränsa innehavet av privata tillhörigheter rent generellt för intagna kommer att medföra vissa besparingar. De personalresurser som i dag avsätts för att kontrollera föremålen och att förteckna och eventuellt också lagra dessa kommer att kunna användas för mer väsentliga uppgifter. Till detta kommer de besparingar som kan göras genom att visitationerna av bostadsrummen förenklas och de slutliga besparingar som kan göras som en följd av att narkotikan minskar i anstalterna. De merkostnader kriminalvården har för att köpa in TV, radio och bandspelare bedöms inte vara högre än att de kan täckas av de sammanlagda besparingarna av detta förslag och genom att kriminalvården tar ut hyra av den som vill ha denna utrustning i bostadsrummet.

32.4.8 Självförvaltning

Kommitténs bedömning bör inte föranleda några beaktansvärda ekonomiska konsekvenser.

32.4.9 Kontrollåtgärder

Förutom de särskilda kontrollbehov som finns för intagna som är placerade på plats med särskilt hög grad av säkerhet bedömer kommittén att den hårdaste bevakningen kommer att behöva koncentreras till intagna, som befinner sig på grundnivån i förmånssystemet. Avdelningar för intagna på grundnivån kräver en

högre personalnärvaro än avdelningar för intagna på en förhöjd nivå i förmånssystemet. På grundnivån skall som regel de intagnas kontakter med omvärlden kontrolleras. Eftersom det med nuvarande teknik aldrig kan bli aktuellt att låta dessa intagna kommunicera digitalt med personer utanför anstalten är det kontrollen av besök och telefonsamtal som medför kostnader. Kommitténs förslag är att kontrollen för intagna på grundnivån i förmånssystemet ibland får ske genom att låta besöken ske i rum med s.k. glasruta. Undantag gäller besök av närstående. Uppförandet av besöksrum med glasruta kommer initialt att innebära vissa kostnader p.g.a. ombyggnad av besöksrummen. Dessa torde dock inte vara större än att de rymms inom kriminalvårdens ordinarie resurser. Det är också möjligt att en del intagna kommer att föredra glasrutebesök framför bevakade besök och detta skulle på sikt innebära en besparing genom att personalresurser frigörs för andra, för verksamheten mer väsentliga, uppgifter. Till detta kommer att intagna på grundnivån kan hållas inlåsta längre tider under programtid alternativt placeras på särskilda avdelningar under denna tid och att de även i övrigt kommer att erbjudas ett mindre utbud av anstaltsförmåner än vad de har tillgång till i dag. De besparingar som kriminalvården kan göra på dessa avdelningar bör användas för att förbättra verkställighetsinnehållet på avdelningar för intagna på en förhöjd nivå i förmånssystemet.

När det gäller kontrollåtgärder så innebär kommitténs förslag att det blir möjligt för kriminalvården att använda sig av allmän inpasseringskontroll under längre tider. Eftersom de tidsbegränsade kontrollerna i dag kontinuerligt förlängs anser kommittén inte att förslaget innebär några fördyringar i förhållande till vad som redan gäller. Den ytterligare kontroll som föreslås av fordon som passerar in- eller ut ur anstaltsområdet kan medföra kostnader initialt för att uppföra kontrollstationer. Även dessa kostnader anser kommittén bör kunna rymmas inom de ordinarie resurser som är avsatta för att förbättra anstalernas skalskydd. En effektivare kontroll av intagna och andra som passerar in eller ut ur en anstalt måste antas få till följd att narkotika och otillåtna föremål i anstalt minskar. De ökade kostnader som kontrollåtgärderna medför torde därför på sikt innebära inte bara en besparing för kriminalvården utan också besparingar ur ett större statsfinansiellt perspektiv.

32.4.10 Vistelse utanför anstalt

Kommittén har föreslagit utökade möjligheter till vistelse utanför anstalt i form av olika utslussningsåtgärder. Som kommittén redogjort för ovan kommer detta att leda till ett minskat behov av anstaltsplatser. Kommittén har också redogjort för förslaget konsekvenser vad gäller fördelning av ansvaret mellan kriminalvården och andra myndigheter under den tid vistelse utanför anstalt pågår. Även förslaget om förändringar av tidpunkten för villkorlig frigivning har beaktats.

Det minskade behovet av anstaltsplatser kan förväntas leda till lägre kostnader för kriminalvården. Kriminalvårdens kostnader för vistelse utanför anstalt är nämligen som regel lägre än för en anstaltsplats.

Enligt kriminalvårdens årsredovisning uppgick kostnaden per producerat vårddygn till följande belopp (tkr) för åren 2002–2004.

Tabell 32.1

	2002	2003	2004
Anstalter slutna platser	1 818	1 988	1 866
Anstalter öppna platser	1 325	1 242	1 285
Vistelse enligt 34 § Kval	1 353	1 472	1 597
IÖV			600
IÖV-utsluss			700

Kommittén har föreslagit att kriminalvården skall inrätta halvvägshus, där intagna skall kunna vistas. Till ledning för hur mycket kostnaden för vistelse i sådana hus uppgår till kan en jämförelse göras med det hotellhem som Stockholm socialförvaltning har för ensamstående med sociala problem. Hotellhemmen ställer krav på drogfrihet och fungerar som ett referensboende där hyresgästen skall vara självgående och klara sitt dagliga liv. Hemmet har 33 platser. Det finns personal på hemmet dygnet runt. De intagna får betala hyra för boendet. Vårddygnskostnaden uppgår till cirka 400 kr/dygn.

Med hänsyn till den kontroll som kriminalvården måste utöva kan kostnaden per vård dygn beräknas bli något högre, kanske 600 kr/dygn. Kommittén har då tagit hänsyn till att de intagna kan få betala viss hyra för boendet.

Vissa kostnader kommer att uppstå för att inrätta hemmen och sätta igång verksamheten.

Kommittén har också föreslagit att frigång skall kunna komma ifråga hela dygnet. För att sådan frigång skall kunna komma ifråga ställs krav på att den dömde skall ha ordnad bostad och sysselsättning. Kostnaderna för detta vilar på den dömde. Han eller hon skall således själv kunna bära kostnaderna för sin bostad. Kriminalvårdens kostnad består därför av den kontroll som skall utövas. Extra kostnader kan uppkomma om den dömde skall vara föremål för elektronisk övervakning, dvs. med boja. En jämförelse kan göras med kostnaderna för övervakning vid skyddstillsyn och för IÖV-utsluss. Den genomsnittliga dygnskostnaden för övervakning vid skyddstillsyn uppgår till 100 kronor och för IÖV-utsluss till 700 kronor per dygn. Dygnskostnaden bör ligga däremellan.

Vistelse i halvvägshus och frigång skall kunna komma ifråga först när hälften av strafftiden, dock minst sex månader har verkställts. Den 1 oktober 2004 fanns det enligt kriminalvårdens statistik 657 intagna som med hänsyn till detta krav skulle kunna komma ifråga för någon av utslussningsåtgärderna. I gruppen har inte inräknats de som avtjänar livstidsstraff eller personer som skall utvisas efter verkställigheten.

Antalet intagna som vistas på särskilda hem för vård och boende (vistelse enligt 34 § KvaL) kan antas komma att minska något till följd av att andra utslussningsåtgärder står till buds. I viss mån kan även antalet intagna med IÖV-utsluss (frigivningsboja) komma att minska något.

Hur många som påbörjat olika utslussningsåtgärder under 2003 framgår av följande tabell.

Tabell 32.2

Frigång	453
IÖV-utsluss	127
Vistelse enligt 34 § KvaL	590

Det saknas statistik över hur många personer som genomsnittligt är föremål för en viss åtgärd och över hur lång tid vistelsen pågår. Vidare är det inte alla som påbörjat en utslussningsåtgärd som fullföljer den. Kriminalvården har dock inte någon tillförlitlig statistik över hur många som avbryter vistelsen utanför anstalt.

Den genomsnittliga vistelsetiden kan bedömas uppgå till sex månader vid vårdvistelse och vistelse i halvvägshus. Den genomsnittliga tiden för frigång bör bli längre, kanske upp mot ett år. En del av den tiden kan dock de dömda att vara föremål för elektronisk övervakning. Det är också möjligt att de en period får frigång endast under dagtid.

Med hänsyn till ovisshet främst om hur många som kan komma ifråga för de olika utslussningsåtgärderna går det inte att dra någon bestämd slutsats om vilken besparing förslagen medför.

32.4.11 Övervakningens innehåll

Kommitténs förslag i denna del bedöms inte leda till några nämnvärda ekonomiska konsekvenser.

Kommittén har föreslagit att övervakningen skall inledas snabbare och att ett större ansvar skall läggas på den övervakade. Detta kan leda till en viss effektivisering av frivårdens arbete. Den besparing detta kan medföra torde dock uppvägas mot att misskötsamhet skall beivras snabbare och viss utökad programverksamhet.

32.4.12 Beslutsordning och överklagande

Kommitténs förslag innebär att kriminalvården skall fatta i princip alla grundbeslut och att överklagbara beslut skall prövas av allmän förvaltningsdomstol.

Att kriminalvården i större utsträckning skall fatta beslut bör enligt kommitténs mening inte medföra någon kostnadsökning. När det gäller de mål som avgörs av övervakningsnämnderna är det redan i dag kriminalvårdens personal som bereder ärendena och föredrar dem för nämnden med förslag om åtgärd. Själva beslutsfattande som tillkommer torde inte kräva så stora ytterligare resurser. Det är dock viktigt att de personer som skall fatta besluten har rätt kompetens för uppgiften, vilket kan ställa krav på ökade utbildningsinsatser. Det kan också noteras att samtidigt som

beslutsfattandet inom kriminalvården kommer att öka, försvinner en stor ärendegrupp, nämligen beslut om senareläggning av tidpunkten för den villkorliga frigivningen efter misshandelsakt. År 2003 meddelade kriminalvården 3 290 sådana beslut.

När det gäller att försöka uppskatta om och i vilken mån antalet mål till de allmänna förvaltningsdomstolarna kommer att öka vill kommittén framhålla följande.

Regeringen har i en lagrådsremiss, Kriminalvården – en myndighet, som beslutades den 26 maj 2005 föreslagit ett obligatoriskt omprövningsförfarande av beslut som fattas inom kriminalvården. Detta innebär att en begäran om omprövning kan göras av den som beslutet angår om det gått honom eller henne emot. Vid omprövningen får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel. Om den enskilde överklagar beslutet innan det har omprövats, skall överklagandet anses som en begäran om omprövning. Förfarandet innebär ett system som i allt väsentligt liknar dagens, dvs. att det sker två prövningar inom kriminalvården innan målet skall prövas av allmän förvaltningsdomstol. Enligt lagrådsremissen innebär dagens överprövning av KVS att cirka 85 procent av besluten inte överklagas vidare till domstol, vilket tyder på att de enskilda är nöjda med den prövning som KVS gör. Systemet med en obligatorisk omprövning av den nya myndigheten innan ett beslut får överklagas borde leda till motsvarande effekt, dvs. att endast en begränsad andel av kriminalvårdens beslut kommer att prövas av domstol.

Kommitténs förslag innebär vidare att möjligheterna att överklaga beslut begränsas. Detta kommer att innebära en minskning av vissa kriminalvårdsmål som förvaltningsdomstolarna i dag handlägger. Som exempel kan nämnas att ärendegrupper som innehav av personliga tillhörigheter och placering på viss anstalt med kommitténs förslag inte längre kommer att få överklagas.

Enligt uppgift från Domstolsverket överklagades 630 ärenden från KVS till länsrätt år 2003. Motsvarande siffror för tidigare år var 588 år 2000, 533 år 2001 och 612 år 2002. Enligt KVS:s rapport Kriminalvården – en myndighet (2004) var cirka 150 av ärendena per år sådana där KVS hade meddelat det initiala beslutet. Med kommitténs förslag om begränsningar i överklaganderätten i kombination med det förslag om obligatorisk omprövning som lämnats i lagrådsremissen bör antalet ärenden som allmän förvaltningsdomstol enligt gällande bestämmelser prövar att minska.

Kommittén har också föreslagit att övervakningsnämnderna och Kriminalvårdsnämnden skall avskaffas. Det innebär att de allmänna förvaltningsdomstolarna kommer att tillföras ytterligare målgrupper. Även när det gäller dessa ärenden anser kommittén, förutom när det gäller tillfälliga omhändertaganden, att de skall omfattas av det ovan nämnda obligatoriska omprövningsförfarande som regeringen har föreslagit. Detta bör innebära att måltillströmningen inte bör bli alltför omfattande. Det är enligt kommitténs mening svårt, för att inte säga omöjligt, att göra någon närmare uppskattning av antalet ärenden. Något som kan uppmärksammas är att det är ovanligt att övervakningsnämndernas beslut överklagas. När det gäller de av nämndernas beslut som överklagas till Kriminalvårdsnämnden överklagades under åren 2003 och 2004 endast 26 respektive 27 ärenden.

I övrigt innebär kommitténs förslag att en ny typ av prövning i samband med villkorlig frigivning införs, som innebär att frigivningstidpunkten kan senareläggas om det finns synnerliga skäl. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt och enligt kommitténs uppfattning torde det inte bli någon större ärendegrupp för domstolarna.

Sammantaget anser kommittén att antalet kriminalvårdsfall hos de allmänna förvaltningsdomstolarna kommer att öka något. Ökningen bör dock bli relativt begränsad med tanke på att domstolarna inte bara tillförs ärenden utan också befrias från ärenden som de i dag handlägger.

Enligt uppgifter från kriminalvården uppgick kostnaden för samtliga övervakningsnämnder år 2004 till 7,2 miljoner kr. Kriminalvårdsnämnden kostade 0,5 miljoner kr. Förslaget innebär således en besparing för kriminalvården. Detta belopp, eller en del av det, kan enligt kommittén överföras till de allmänna förvaltningsdomstolarna, främst länsrätterna, för att kompensera en viss ökning av måltillströmningen.

Enligt DV:s årsredovisning för 2004 uppgår den genomsnittliga styckkostnaden för ett mål i länsrätt till 6 094 kr (inkl. skattemål och socialförsäkringsmål). Den genomsnittliga styckkostnaden för övriga mål är 5 313 kr. Med ett årligt tillskott som motsvarar vad nämnderna har kostat (7,7 miljoner kr) skulle det beloppet motsvara cirka 1 450 övriga mål i länsrätterna eller cirka 1 250 om man räknar på den högre styckkostnaden.

32.4.13 Övriga förslag

Förslagen i övrigt medför enligt kommitténs bedömning sammantaget inte några ekonomiska konsekvenser.

32.5 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Som kommittén redan framhållit bör brottsligheten som en konsekvens av kommitténs förslag i någon mån minska, inte minst under verkställigheten av kriminalvårdspåföljder.

Det finns inte skäl för kommittén att närmare redogöra för vad enskilda förslag har för konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

32.6 Övriga följder

Kommitténs förslag förutsätter viss behandling av personuppgifter. När det gäller konsekvenser av behandlingen för den personliga integriteten gör kommittén följande bedömning.

Kommitténs förslag om utökad kontroll av intagna och av besökare och andra som passerar in eller ut ur en anstalt innebär att den personliga integriteten får vika för behovet av att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalterna. Utöver de kriterier som anges i respektive paragraf har kommittén föreslagit införandet av en proportionalitetsregel. Den syftar till att klargöra att tvångs- och kontrollåtgärder av olika slag skall begränsas till vad som är nödvändigt.

Kriminalvårdens behandling av personuppgifter regleras av lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården och förordningen (2001:682) med samma namn. De utvidgade möjligheterna till kontroll förutsätter en översyn av vilket behov det finns att göra ändringar i nämnda förordning.

Kommittén har även beaktat de övriga samhällsfrågor som anges i 15 § kommittéförordningen (1998:1474), men inte funnit att förslagen har någon betydelse i dessa avseenden.

32.7 Övergångsbestämmelser och ikraftträdande

32.7.1 Övergångsbestämmelser

2 kap. 10 § regeringsformen innebär bl.a. att svårare brottspåföljd inte får åläggas för en gärning än den som var föreskriven när gärningen begicks. En bestämmelse av samma innebörd återfinns i Europakonventionens artikel 7. Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken skall straffet bestämmas efter den lag som gällde vid gärningen, men om en annan lag gäller vid domstillsfället skall den lagen tillämpas om den leder till frihet från straff eller till ett lindrigare straff.

Ovan nämnda bestämmelser anses emellertid inte omfatta verkställighet av brottspåföljder (se t.ex. prop. 1965:159 s. 36 ff., prop. 1987/88:120 s. 113 och prop. 1997/98:96 s. 176 ff.). De förslag som kommittén lämnar rör just verkställighet av straff och omfattas därför inte av de ovan nämnda principerna. Kommittén vill dock framhålla följande.

Kommittén anser att det är viktigt att de nya reglerna om det närmare innehållet i verkställigheten omfattar alla, dvs. även de som har dömts enligt de gamla reglerna. Med en annan reglering kommer dubbla regelsystem att behövas under lång tid, vilket gör systemet svårhanterligt och ökar risken för felaktigheter.

Ändringar i reglerna om villkorlig frigivning är också ett led i verkställighet av straff. Det måste ändå enligt kommitténs mening anses rimligt att de som har dömts före ikraftträdandet inte får avtjäna längre tid i anstalt än enligt de gamla reglerna och inte heller längre tid än de som döms enligt de nya. Vid den nya fakultativa prövningen av villkorlig frigivning bör ingen som dömts före den nya lagen frigives senare än vad som kunde bli fallet enligt de gamla bestämmelserna.

Enligt nuvarande lagstiftning är den av domstolen utdömda strafftiden den yttersta gränsen för villkorlig frigivning. Eftersom kommitténs förslag inte ändrar denna yttersta gräns kommer det gamla och det nya regelsystemet egentligen inte i konflikt med varandra. Kommittén menar dock att en lämplig lösning är att den misshandelsamhet som skett före den nya lagens ikraftträdande inte skall beaktas vid prövningen av villkorlig frigivning enligt de nya reglerna. Om den beaktades skulle det kunna innebära en dubbelbestraffning eftersom den redan tidigare kan ha beaktats vid beslut om senareläggning. Utgångspunkten bör också vara att den

tidpunkt för villkorlig frigivning som är aktuell när lagen träder i kraft gäller som utgångspunkt för när prövningen av villkorlig frigivning skall ske. Detta innebär bl.a. att beslut om senareläggning och straffidsbeslut som fattats före ikraftträdandet och som påverkar tidpunkten för frigivningsprövningen gäller. Vid prövningen skall sedan misskötsamhet eller andra förhållanden beaktas som ligger i tiden efter att lagen har trätt i kraft beaktas.

När det gäller det förmånssystem för intagna i anstalt som kommittén föreslår bör den intagne placeras på en nivå som motsvarar den placering med de möjligheter till permission m.m. som gäller när lagstiftningen träder i kraft. Avsikten är således inte att alla vid ikraftträdandet skall placeras på grundnivån. Kommittén utgår också från att det sker en gradvis övergång beträffande de nya reglerna om innehav av egendom. Egendom som har godkänts för innehav enligt det nuvarande systemet bör därför som regel få behållas av en intagen. Om han eller hon flyttas ner till grundnivån bör emellertid de nya reglerna gälla. Någon särskild övergångsbestämmelse om detta anser kommittén inte är nödvändig.

Kommittén föreslår slutligen vissa ändringar avseende möjligheterna att överklaga beslut. För beslut som fattats före ikraftträdandet bör dock de gamla bestämmelserna om överklaganden gälla.

Kommittén lägger av tidsskäl inte fram några författningsförslag till övergångsbestämmelser. Denna fråga får istället anstå till den fortsatta beredningen.

32.7.2 Ikraftträdande

Kommittén gör bedömningen att föreslagen kan träda i kraft den 1 april 2007.

F

Författningskommentar

33 Författningskommentar

33.1 Allmänt

Kommitténs författningsförslag innebär införande av en ny lag, kriminalvårdslagen. Som en följd av detta föreslås att KvaL och IövL upphävs samt omfattande ändringar i brottsbalken och strafftidslagen. Förslagen innebär också mindre ändringar i skollagen (1985:1100). Kompletterande ändringar kommer att behövas i förordningar och föreskrifter.

I författningsförslagen föreslår kommittén att "Kriminalvården" används som gemensam benämning på samtliga myndigheter inom Kriminalvårdsverket. Kriminalvården är en vedertagen gemensam benämning på de olika myndigheterna. Det är också arbetsnamnet för den myndighet som är tänkt att inrättas den 1 januari 2006 genom att nuvarande myndigheter inom Kriminalvårdsverket förs samman (enmyndighetsreformen). Med en gemensam benämning blir författningsförslagen i möjligaste mån organisationsoberoende. Vilken del av kriminalvården som skall svara för en viss åtgärd får regleras i förordning eller föreskrifter.

Inom Regeringskansliet pågår för närvarande en översyn av följdändringar på grund av enmyndighetsreformen. Kommittén föreslår därför inte några sådana följdändringar, om det inte bedöms nödvändigt med hänsyn till kommitténs egna förslag. Detta innebär att kommittén inte gjort någon särskild översyn av om det i olika lagar anges att exempelvis lokal kriminalvårdsmyndighet skall utföra en viss åtgärd.

33.2 Förslaget till kriminalvårdslag (2006:000)

1 kap. Lagens innehåll m.m.

I detta kapitel finns allmänna bestämmelser om verkställighet av kriminalvårdspåföljder (1–5 och 9–11 §§). Eftersom fängelsestraff kan verkställas på flera olika sätt ges i detta kapitel också några allmänna bestämmelser om verkställighet av fängelsestraff (6–8 §§).

Åtskilliga av paragraferna i den nya lagen har inte någon motsvarighet i nuvarande verkställighetsreglering. Andra motsvarar eller har ersatt bestämmelser i KvaL eller annan reglering.

1 §

I denna paragraf finns en allmän bestämmelse om lagens tillämpningsområde. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.

Lagen omfattar verkställighet av samtliga kriminalvårdspåföljder. Den som döms till fängelse och skyddstillsyn skall således verkställa domen enligt bestämmelserna i lagen. Detta gäller även när domstolen undanröjt en tidigare påföljd och med stöd av 34 kap. 1 § första stycket 3 brottsbalken dömt till ny påföljd för den samlade brottsligheten. Lagen omfattar också särskilda föreskrifter för verkställigheten som kan ha meddelats i en dom på skyddstillsyn, t.ex. hur s.k. kontraktsvård eller samhällstjänst skall genomföras. Detsamma gäller föreskrift om samhällstjänst som har meddelats i samband med villkorlig dom.

Fängelsestraff kan väljas som förvandlingsstraff för böter enligt 15 § bötesverkställighetslagen (1979:189). Vid undanröjande av villkorlig dom eller skyddstillsyn enligt 27 kap. 8 § och 28 kap. 9 § brottsbalken skall domstolen bestämma annan påföljd för brottet. Har domstolen i sådana fall beslutat att istället välja fängelse eller skyddstillsyn som påföljd omfattar lagen även verkställighet av dessa beslut.

2 §

I *första stycket* lämnas en upplysning om att det är Kriminalvården som är ansvarig myndighet för verkställigheten. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.

Andra stycket innehåller en grundläggande princip för Kriminalvårdens arbete under verkställigheten. Det brottsförebyggande arbetet kan ske på många sätt. Dels kan det röra sig om kontroll- och tvångsåtgärder, t.ex. för att garantera ordningen och säker-

heten på anstalter eller andra institutioner. Dels kan det vara fråga om åtgärder för att skydda samhället från brott, t.ex. rymningshinder på anstalterna. Även åtgärder för att förbättra den dömdes levnadssituation och anpassning till samhället kan anses minska risken för att den dömda begår nya brott och är därför brottsförebyggande.

I *tredje stycket* har tagits in en allmän proportionalitetsregel. Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 18.3, anknyter till innehållet i 2 kap. 12 § regeringsformen (RF). Den innebär att skälen för att vidta en tvångs- och kontrollåtgärd enligt lagen skall ställas i relation till de olägenheter det innebär för den dömda i fråga om dennes självbestämmande och integritet. Åtgärden skall således stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Bestämmelsen ersätter motsvarande regler för brevgranskning i 27 § första stycket KvaL och för kroppsvisitation och kroppsbesiktning i 52 c § första stycket KvaL. Den ersätter även den allmänna bestämmelsen i 53 § KvaL som anger att om tillämpning av bestämmelse i lagen uppenbarligen kan befaras medföra men för intagens kroppsliga eller psykiska hälsa får den jämkning göras som är påkallad för att förebygga sådant men. Redan av de särskilda reglerna om kontrollåtgärder, inskränkningar i den intagnes kontakter med omvärlden och om avskiljande från gemenskapen med andra intagna följer att en åtgärd skall vidtas endast i den mån det är nödvändigt av företrädesvis ordnings- eller säkerhetsskäl. Den här behandlade regeln syftar framför allt till att uppmärksamma dem som har att tillämpa bestämmelserna i lagen på dessa frågor. Om syftet med tvångs- eller kontrollåtgärden kan tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd skall den åtgärden väljas. Bestämmelsen är formellt tillämplig vid alla tvångs- och kontrollåtgärder. Den gäller således vid åtgärder som vidtas mot intagna enligt bestämmelserna i 3 kap. 19–23, 26, 34, 37–39 och 45–50 §§ men också vid åtgärder som vidtas mot besökare och andra enligt 53–56 §§ KvaL. När det gäller förverkande av egendom enligt 61 § KvaL har bestämmelsen inte någon praktisk betydelse eftersom denna åtgärd som regel är obligatorisk. Den intresseavvägning som skall göras regleras i den paragrafen.

Lagen gör det möjligt för regeringen, eller efter delegation, Kriminalvården att meddela bestämmelser om med vilken regelbundenhet olika kontrollåtgärder skall vidtas (se 43, 52 och 58 §§). Vid meddelandet av sådana föreskrifter skall givetvis prövas i vilken mån olika tvångs- eller kontrollåtgärder behövs för olika grupper

intagna. Om t.ex. kroppsvisitation skall genomföras efter varje vistelse utanför anstalt för en viss grupp intagna blir proportionalitetsregelns tillämpning begränsad till det sätt på vilket åtgärden vidtas. Någon prövning i det enskilda fallet av om tvångsmedlet över huvud taget behöver tillgripas med hänsyn till omständigheterna blir då inte aktuell. I andra fall, t.ex. vid misstanke om innehav av otillåtna föremål kan en tillämpning av proportionalitetsprincipen få till följd att Kriminalvården skall välja att kroppsvisitera en intagen i stället för att tillgripa den mer ingripande åtgärden kroppsbesiktning.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om samverkan mellan Kriminalvården och andra myndigheter för att underlätta den dömdes anpassning till samhället.

För att samarbetet skall kunna fungera på ett effektivt och smidigt sätt har det överlämnats åt myndigheterna att svara för samarbetets närmare utformning. Riktlinjer för samarbetet har behandlats i avsnitt 6.2.8. Riktlinjerna innebär att det bistånd och den service som andra myndigheter erbjuder i princip skall komma de dömda tillgodo under samma förutsättningar och på samma villkor som andra stödberättigade. Från denna normaliseringsprincip kan dock undantag göras på olika områden när det är påkallat.

Samarbetet måste ske inom ramen för gällande sekretessbestämmelser. De allmänna bestämmelserna i paragrafen bryter således inte den sekretess som kan gälla enligt sekretesslagen (1980:100).

Bestämmelsen tar sikte på samverkan för att underlätta den dömdes anpassning till samhället. Härmed avses t.ex. bostad, sysselsättning samt hälso- och sjukvård.

Kriminalvården måste samverka med andra myndigheter för att fullgöra även andra arbetsuppgifter än att underlätta den dömdes anpassning till samhället. Det kan t.ex. röra sig om samarbete med polisen för att förhindra brott eller ingripa när sådana har inträffat. Tillräckligt lagstöd för sådant samarbete finns redan, t.ex. i 6 § förvaltningslagen (1986:223) och 7 § andra stycket 2 verksförordningen (1995:1322). Någon särskild bestämmelse om detta har därför inte införts.

I *första stycket*, som ersätter bl.a. 5 § KvaL, anges Kriminalvårdens ansvar. Av bestämmelsen följer att Kriminalvården i samarbete med

andra myndigheter skall identifiera dömdas behov och tillgängliga resurser för att möta behovet. Kriminalvården skall också samverka med andra myndigheter för att se till att behovet kan tillgodoses. Detta innebär att Kriminalvården redan på utredningsstadiet måste ta kontakt med andra myndigheter. Kriminalvården har också att förmedla kontakter mellan den dömda och andra myndigheter samt att utveckla och finna lämpliga samarbetsformer.

I *andra stycket* finns en bestämmelse om andra myndigheters ansvar. Bestämmelsen, som inte har någon motsvarighet i nuvarande verkställighetsreglering, syftar till att betona andra myndigheters ansvar för att delta i samarbetet. Den innebär inte någon ytterligare förpliktelse för andra myndigheter utöver vad som följer av det regelverk som styr deras respektive verksamhet.

4 §

Bestämmelsen i *första stycket* motsvarar 9 § första stycket KvaL men har gjorts tillämplig på alla dömda som omfattas av lagens regler. Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 11.2.4, kompletteras av den i 2 § tredje stycket intagna proportionalitetsprincipen.

Bestämmelsen i *andra stycket* har behandlats i avsnitt 10.1, och motsvarar 9 § andra stycket första meningen KvaL. Även den bestämmelsen har gjorts tillämplig på alla dömda som omfattas av lagens regler. Bristande hänsyn till anstalts- och frivårdspersonal kan vägas in vid den samlade bedömning som görs av den dömdes skötsamhet, se även kommentaren till 5 § tredje stycket.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kriminalvårdens ansvar för verkställighetsplanering och den dömdes allmänna skyldigheter under verkställigheten.

Bestämmelserna i första och andra stycket, som har behandlats i avsnitt 7.2, är tänkta att ersätta bestämmelserna i 6–7 §§ KvaF och 5 kap. 3–4 §§ frivårdsförordningen. Kompletterande bestämmelser om bl.a. verkställighetsplanens utformning och innehåll samt risk- och behovsanalysen ges i förordning och föreskrifter. Kommittén har i nyss nämnda avsnitt utförligt redogjort för sina förslag och bedömningar i dessa avseenden. Att den dömda skall ta aktiv del i planeringen av verkställigheten följer av att planen skall fastställas i samråd med denne.

Paragrafen innehåller inte några riktlinjer för när planen skall ha fastställts och vem inom kriminalvården som skall ha ansvaret för att arbeta fram och fastställa planen. Detta är också avsett att regleras i förordning eller föreskrifter. Detsamma gäller samverkan med andra myndigheter och organisationer. Att sådan samverkan kan behövas följer av 3 §.

Av paragrafens *första stycke* följer att en verkställighetsplan skall fastställas för alla som dömts till en kriminalvårdspåföljd. Planens omfattning och innehåll är beroende av påföljdens art och omfattning. I en del fall kan planen vara detaljrik medan det i andra fall, t.ex. vid mycket korta fängelsestraff, kan vara fråga om en mycket summarisk plan.

Vidare följer av första stycket att planen skall omprövas med jämna mellanrum. Hur ofta planen skall omprövas bör fastställas individuellt i varje enskilt fall. Av planen bör framgå när nästa omprövningstillfälle är tänkt att äga rum. Riktlinjer om tidsintervall får regleras i förordning eller föreskrifter.

Även om tidpunkten för omprövning av planen inte inträtt kan det finnas anledning att ändra planen. En bestämmelse om detta har därför införts i första stycket. Anledning att ändra planen kan exempelvis finnas om den dömde förflyttats efter misskötsamhet eller om den dömde inte längre kan utföra anvisad sysselsättning. Om det finns möjlighet att invänta den inplanerade omprövningen finns som regel inte anledning att ändra planen. Så kan vara fallet om det endast är fråga om mindre avsteg från planen som behöver göras, t.ex. att det inte är möjligt för den dömde att påbörja en utbildning precis vid den tidpunkt som planerats.

Av *andra stycket* följer att planen skall grundas på en individuell risk- och behovsanalys. Att planen skall grundas på en analys i nu angivet avseende utgör inte hinder för att ta hänsyn även till andra förhållanden. En utförlig beskrivning av vilka hänsyn som skall tas vid bedömningen finns i avsnitt 7.2.2. Hänsyn skall tas till brottsoffers intressen. Underrättelse till brottsoffer, som idag regleras i 35 § KvaL, meddelas i förordning eller föreskrifter. Andra som kan beröras av verkställigheten är barn till intagna.

I *tredje stycket* har tagits in en bestämmelse om allmänna krav som ställs på den dömde. Kraven på den som är intagen i anstalt har behandlats i avsnitt 10.1. Som framgår där ingår bland dessa bl.a. kravet i 4 § tredje stycket, att den intagne skall visa hänsyn mot Kriminalvårdens personal och andra dömda. Följden av att den som är intagen i anstalt inte uppfyller de krav som ställs på honom eller

henne i verkställighetsplanen eller annars på grund av verkställigheten är att den intagne inte kan flyttas upp från grundnivån i förmånssystemet, se kommentaren till 3 kap. 6 §. Om den intagne befinner sig på en förhöjd nivå kan han eller hon i stället komma att flyttas ned till grundnivån.

I den nya lagen finns inte någon sysselsättningsplikt motsvarande den i 12 § KvaL. En intagen som vägrar delta i anvisad sysselsättning följer inte verkställighetsplanen. En sådan misskötsamhet kan få till följd att den intagne tilldelas en varning, se vidare 3 kap. 67 §. En kontinuerlig vägran att delta i anvisad sysselsättning kan vidare innebära att den intagne inte kan anses uppfylla de krav som ställs på en viss förhöjd nivå i förmånssystemet och att den intagne därför blir nedflyttad till grundnivån, se vidare kommentaren till 3 kap. 6 och 7 §§. En sådan kontinuerlig vägran att delta i anvisad sysselsättning kan även få till följd att frigivningstidpunkten skjuts upp, se vidare kommentaren till 4 kap. 16 §. En intagen som vägrar delta i anvisad sysselsättning får inte någon ersättning från Kriminalvården och har därför inte om det är fråga om långvarig vägran tillgång till några betalningsmedel i anstalt, se vidare kommentaren till 3 kap. 29 §. En intagen som vägrar delta i anvisad sysselsättning har inte heller någon rätt att få vistas i gemensamhet med andra intagna under den fastställda programtiden och kan, om Kriminalvården anser det lämpligt bli inlåst i bostadsrummet under denna tid, se vidare kommentarerna till 3 kap. 15 och 20 §§.

6 §

Bestämmelsen ersätter 26 kap. 5 § brottsbalken och har behandlats i kapitel 25.

Av paragrafens *första stycke* följer att den som dömts till en kriminalvårdspåföljd som utgångspunkt alltid skall vara inskriven i en anstalt. Två undantag finns. Den dömda skall inte skrivas in i en anstalt om han eller hon skall avtjäna fängelsestraffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, en verkställighetsform som kommittén valt att beteckna som korttidsboja. Genom benämningen understryks att det endast är korta straff som det är möjligt att verkställa på detta sätt. Vidare skall den som blivit villkorligt frigiven inte vara inskriven i anstalt. Inskrivningen i anstalt innebär att Kriminalvården registrerar att den dömda skall vara placerad i en viss anstalt.

Av paragrafens *andra stycke* följer till en början att den som är inskriven i en anstalt också skall vara intagen där. Den dömde kan transporteras till anstalten genom Kriminalvårdens försorg eller föreläggas att själv inställa sig där. Regler om detta finns i strafftidslagen.

Kravet på att den dömde skall vara intagen i anstalt innebär att Kriminalvården skall se till att han eller hon befinner sig inom anstaltsområdet under verkställigheten. Gränserna för anstaltsområdet skall framgå genom mur, stängsel eller andra tydliga avgränsningar.

Regeln om att den som är inskriven i anstalt också skall vara intagen där är fakultativ. Av andra ledet i andra stycket följer att Kriminalvården kan ge en intagen tillstånd att vistas utanför anstalten under så fasta former att han eller hon inte längre skall anses intagen.

I paragrafens *tredje stycke* behandlas vistelse utanför anstalt som är av mer kortvarig karaktär, t.ex. permission. Den dömde är då inskriven i anstalt.

7 §

Paragrafen, som ersätter 3 § KvaL och har behandlats i kapitel 8, innebär att regler om antalet anstalter, deras placering och andra frågor om anstaltsstrukturen meddelas i förordning eller föreskrifter. Detsamma gäller indelning av anstalter i olika säkerhetsklasser och förmånsnivåer. Den tidigare indelningen i lag om öppna och slutna anstalter har slopats.

8 §

Paragrafen innehåller en hänvisning till reglerna i strafftidslagen.

9 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 5.2.6, innebär att verkställigheten av kriminalvårdspåföljder kan överföras till ett annat land om det följer av särskilda bestämmelser.

Med kriminalvårdspåföljder avses de påföljder som anges i 1 §. Möjligheten att överföra verkställigheten till ett annat land utgör ett undantag från principen att en svensk kriminalvårdspåföljd skall verkställas enligt bestämmelserna i kriminalvårdslagen (jfr förslaget till ändring i 26 kap. 4 §, 27 kap. 4 § och 28 kap. 8 § brottsbalken).

I avsnitt 5.2.6 finns en redogörelse för lagar och förordningar som innehåller regler för överförande av verkställighet. Som nämns i avsnittet finns också regler i bilaterala avtal med andra länder.

10 §

Bestämmelsen, som också behandlats i avsnitt 5.2.6, innehåller en upplysning om att bestämmelserna i kriminalvårdslagen kan vara tillämpliga efter överförande av verkställighet från ett annat land till Sverige. I det angivna avsnittet lämnas en redogörelse för det regelverk som innehåller särskilda bestämmelser om detta.

11 §

Paragrafen innehåller en delegationsbestämmelse vad gäller samtliga regler i lagen. Beträffande vissa åtgärder har uttryckligen angetts att delegationen innefattar en möjlighet att meddela föreskrifter utifrån en generell bedömning av de risker och behov som finns för en viss eller vissa grupper intagna. Se vidare 3 kap. 8, 18, 32, 43, 52 och 58 §§.

2 kap. Verkställighet av fängelsestraff utanför anstalt genom korttidsboja

Reglerna i detta kapitel har förts över från IövL. Några av reglerna i IövL har också förts över till strafftidslagen. Reglerna har moderniserats och anpassats till kommitténs övriga lagförslag. Med några få undantag är reglerna oförändrade i sak.

1 §

Paragrafen motsvarar 1 § och 2 § första – andra stycket IövL och innehåller förutsättningarna för tillstånd till verkställighet utanför anstalt genom elektronisk övervakning. Reglerna har gjorts mer lättöverskådliga och språkligt moderniserats. Valet av benämning på denna verkställighetsform har kommenterats i anslutning till 1 kap. 6 §.

Första stycket fjärde punkten är ny. Regeln innebär att en riskbedömning alltid skall göras.

Andra stycket är nytt. Regeln innebär att korttidsboja får beviljas endast om den dömda har tillgång till bostad och sysselsättning.

De nya bestämmelserna i första stycket fjärde punkten och andra stycket gäller redan idag och någon förändring i sak är således inte

avsedd. Genom de nya bestämmelserna framgår på ett mer klart och tydligt sätt vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att en ansökan om korttidsboja skall beviljas.

2 §

Bestämmelsen motsvarar 3 § IövL och har endast ändrats språkligt. Någon ändring i sak är alltså inte avsedd.

3 §

Bestämmelsen motsvarar 4 § IövL och har endast ändrats språkligt. Någon ändring i sak är alltså inte avsedd.

4 §

Bestämmelsen motsvarar 8 § IövL och har varit föremål för språkliga justeringar. I bestämmelsen har klargjorts att villkor kan meddelas om deltagande i särskild programverksamhet som Kriminalvården anordnar, t.ex. om trafiknykterhet. Någon ändring i sak är inte avsedd.

5 §

Bestämmelsen motsvarar 5 § IövL.

I *andra stycket* har lagts till en ny mening om att avgiften kan få betalas senare om det finns särskilda skäl.

Den dömda skall ha sysselsättning för att kunna komma ifråga för korttidsboja. Normalt bör därför den dömda ha studiemedel, lön eller annan ersättning som medför att han eller hon kan betala beloppet till brottsofferfonden. Det kan dock förekomma att ersättningen kommer den dömda tillgodo först en tid efter det att fängelsestraffet har börjat avtjänas med korttidsboja. Kriminalvården bestämmer när avgiften i nu nämnda fall skall betalas.

6 §

Bestämmelsen motsvarar 6 § IövL och har varit föremål för språkliga justeringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

7 §

Bestämmelsen motsvarar 2 § sista stycket IövL och har varit föremål för språkliga justeringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

8 §

Bestämmelsen motsvarar 14 § IövL och har varit föremål för språkliga justeringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

9 §

Bestämmelsen motsvarar 16 § IövL och har varit föremål för språkliga justeringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

10 §

Bestämmelsen motsvarar 17 § IövL och har varit föremål för språkliga justeringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

3 kap. Om verkställighet av fängelsestraff som intagen i anstalt

I detta kapitel har tagits in bestämmelser för den som är intagen i anstalt.

Placering**1 §**

Paragrafen innehåller bestämmelser om placering av intagna.

Bestämmelsen i *första stycket* ersätter 7 och 7 a §§ KvaL. Av den framgår att ordning och säkerhet är avgörande vid beslut om placering av en intagen. Detta har behandlats i avsnitt 9.2. Regeln är tillämplig såväl vid val av anstalt som av avdelning inom en anstalt. Den är vidare tillämplig såväl vid beslut om placering i början av verkställigheten (s.k. initialplacering) som vid beslut om förflyttning av den intagne under verkställigheten. Den intagnes uppförande är en omständighet som inverkar på vilken anstalt eller vilken avdelning inom en anstalt som den intagne lämpligen bör vara placerad på. Placeringsregeln är i det avseendet kopplad till förmånssystemet. Se kommentaren till 6 och 7 §§. Som närmare utvecklas i avsnitt 11.3.2 bör en uppflyttning i förmånssystemet i regel innebära att den intagne blir förflyttad till en avdelning där samtliga intagna befinner sig på den nivå i förmånssystemet som den intagne flyttats upp till. En nedflyttning skall också, för att förmånssystemet skall fungera, få till följd att den intagne blir förflyttad till en avdelning för intagna som befinner sig på

grundnivån. Beslutet om placering är dock ett annat beslut än beslutet om upp- eller nedflyttning i förmånssystemet.

Inom ramen för bedömningen av lämplig placering ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt finns även möjlighet att ta andra hänsyn, se vidare kommentaren till 2 §.

Av *andra stycket* framgår vilka kriterier som avgör om en intagen bör vara placerad på en plats med särskilt hög grad av säkerhet. Den bestämmelsen ersätter 3 och 20 a §§ KvaL. Bestämmelsen har behandlats i avsnitten 19.4.2–19.4.3. Som anges där är det endast den grupp intagna som det ur samhällsskyddssynpunkt är absolut nödvändigt att hindra att de fritas, rymmer eller begår nya brott av allvarligt slag som skall placeras på en plats med särskilt hög grad av säkerhet. Beslutet att placera en intagen på en plats med särskilt hög grad av säkerhet skall omprövas varje månad. Att en intagen som uppfyller något av dessa kriterier kan bli helt eller delvis avskild från gemensamheten med andra intagna och bli föremål för särskilt hög kontroll framgår av 23 § första stycket 3 och 4 och 45 § första stycket. Se vidare kommentarerna till dessa båda paragrafer. Av 24 § följer att ett beslut om avskiljande skall omprövas varje månad om den intagne är helt avskild från gemensamheten med andra intagna eller var tionde dag om den intagne endast är delvis avskild från denna gemensamhet. I vilken utsträckning intagna på plats med särskild hög grad av säkerhet kontrolleras regleras i föreskrifter meddelade av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämt, se vidare kommentarerna till 43 och 52 §§.

2 §

I paragrafen anges vilka hänsyn som kan beaktas vid beslut om placering enligt 1 § utöver ordnings- och säkerhetshänsyn. De förhållanden som kan inverka på beslutet om placering har behandlats i avsnitt 9.2. Uppräkningen är inte avsedd att vara uttömmande. Det finns således möjlighet att även ta andra hänsyn för att placera den intagne på ett lämpligt sätt.

3 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 9.3, motsvarar 8 § KvaL. Någon ändring i sak är inte avsedd.

4 §

Bestämmelsen motsvarar 8 a § KvaL. Den har behandlats i avsnitt 9.3. Någon ändring i sak är inte avsedd.

5 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 9.5, ersätter 41 § KvaL. Den har gjorts könsneutral. I bestämmelsen har vidare klargjorts att socialtjänsten skall höras innan en intagen ges tillstånd att ha sitt spädbarn hos sig. Någon ändring i sak i förhållande till vad som gäller i dag är inte avsedd. Med spädbarn avses därför barn under ett år.

Förmånssystem

6 §

Paragrafen är ny och innehåller reglerna för det förmånssystem som skall tillämpas under anstaltsvistelsen. Förmånssystemet har behandlats i kapitel 11.

I *första stycket* klargörs att förmånssystemet tillämpas under anstaltsvistelsen. Den som inte är intagen i anstalt omfattas således inte.

Av *andra stycket* framgår att alla intagna skall börja verkställigheten på grundnivån. Hänvisningen till 1 kap. 5 § tredje stycket innebär att en intagen som följer verkställighetsplanen och även i övrigt rättar sig efter de regler som gäller för verkställigheten får tilldelas särskilda förmåner genom uppflyttning till en förhöjd nivå i förmånssystemet, se vidare kommentaren till 8 §. Av verkställighetsplanen skall det framgå vilka krav som skall vara uppfyllda för att en uppflyttning skall bli aktuell, se vidare kommentaren till 7 § första stycket. Normalt skall en intagen efter endast en kortare utredningstid flyttas upp till den första förhöjda nivån, nivå 2. För att få flytta upp till ännu högre nivåer krävs dock att den intagne varit skötsam en längre tid. Kraven på den intagne skall också vara högre på de högre nivåerna.

Av *tredje stycket* framgår att en intagen som inte längre uppfyller de krav som ställs på en viss förhöjd nivå skall flyttas ned till grundnivån i förmånssystemet. Nedflyttning skall endast bli aktuell om det vid en helhetsbedömning är klart att den intagne inte uppfyller de krav som ställs på den ifrågavarande nivån. I vissa situationer kan det vara tillräckligt att den intagne tilldelas en varning enligt 67 §. I avsnitt 20.3 har kommittén närmare behandlat sanktioner mot en intagen som är misskötsam.

7 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.3.2. Se även avsnitt 7.2.

Av *första stycket* följer att det i verkställighetsplanen skall anges vilken nivå i förmånssystemet som den intagne befinner sig på och vilka krav som skall vara uppfyllda för att den intagne skall kunna flyttas upp till en högre nivå.

Av *andra stycket* framgår när frågan om upp- eller nedflyttning i förmånssystemet kan prövas. Av första meningen i andra stycket följer att omprövning skall ske i samband med att verkställighetsplanen omprövas. Av 6 § andra stycket följer att alla intagna börjar på grundnivån. I verkställighetsplanen skall för varje nyintagen anges när han eller hon har möjlighet att bli uppflyttad till den första förhöjda nivån, dvs. nivå 2. Om den intagne uppfyller de krav som ställs på honom eller henne enligt 1 kap. 5 § tredje stycket kommer den intagne att flyttas upp i enlighet med vad som framgår av verkställighetsplanen. Detsamma gäller i fråga om uppflyttning från en förhöjd nivå till en annan, t.ex. uppflyttning från nivå 2 till nivå 3. Om det skulle visa sig att den intagne inte uppfyller de krav som ställs på honom eller henne kan det utgöra anledning att ompröva verkställighetsplanen enligt 1 kap. 5 § första stycket. I samband därmed skall prövas om den intagne skall vara kvar på grundnivån en viss längre tid. Om en intagen som befinner sig på en viss förhöjd nivå i förmånssystemet är så misskötsam att han eller hon inte kan anses uppfylla förutsättningarna för denna nivå utgör detta också anledning till att ompröva verkställighetsplanen enligt sistnämnda bestämmelse. I samband därmed bör frågan om nedflyttning av den intagne till grundnivån prövas. Av 21 § följer att en intagen kan avskiljas helt eller delvis från gemensamheten med andra intagna under utredning av frågan om den intagne skall flyttas ned till grundnivån.

Med hänsyn till att utbudet av förmåner är mycket begränsat på en avdelning för intagna som blivit nedflyttade till grundnivån och att kontrollnivån där kommer att vara hög har i andra meningen i andra stycket tagits in en obligatorisk regel beträffande omprövning av placering i grundnivån. Uppflyttning från grundnivån skall alltid prövas med högst två månaders mellanrum.

8 §

Paragrafen innehåller en delegationsregel. Den innebär att förmånssystemet får sitt närmare innehåll i de föreskrifter som regeringen eller, efter delegation, Kriminalvården beslutar. Det gäller såväl hur

många nivåer i förmånssystemet som det skall finnas som vilka förmåner som får tilldelas en intagen på en viss nivå. Avgörande för vilka förmåner som får tilldelas intagna på en viss nivå blir den skötsamhet som allmänt kan antas gälla för intagna på den nivån. Kommitténs förslag till lämplig utformning finns i avsnitt 11.3.2 och kapitel 22.

Sysselsättning

9 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 12.3.1, reglerar Kriminalvårdens skyldighet att ge intagna lämplig sysselsättning. Den ersätter 10 § KvaL. Med lämplig sysselsättning avses arbete, utbildning eller annan verksamhet som underlättar anpassningen i samhället och även i övrigt minskar risken för att den intagne begår brott. Som regel skall sysselsättning tillhandahållas under en programtid om 40 timmar per vecka. Vilken sysselsättning den intagne skall ha skall framgå av verkställighetsplanen, se vidare kommentaren till 1 kap. 5 § första stycket. Kriminalvården och andra myndigheter kan ha ett gemensamt ansvar när det gäller utbudet av lämplig sysselsättning för intagna. Samverkansskyldigheten regleras i 1 kap. 3 §.

Ang. den intagnes skyldighet att delta i anvisad sysselsättning se kommentaren till 1 kap. 5 § tredje stycket och 3 kap. 6 §.

Ersättning

10 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 13.2, reglerar Kriminalvårdens skyldighet att ge intagna ersättning för deltagande i anvisad sysselsättning enligt 9 § och även i vissa andra fall. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 44 § KvaL.

I *första stycket* anges att en intagen skall få ersättning från Kriminalvården om han eller hon utför anvisad sysselsättning. Av 29 § följer att det som regel endast är medel som intjänats genom deltagande i anvisad sysselsättning som den intagne får disponera i anstalten.

Av bestämmelsen i *andra stycket* följer att Kriminalvården också skall utge ersättning till den som är helt eller delvis oförmögen att

delta i sysselsättning. Det kan bero på t.ex. sjukdom eller handikapp. Av bestämmelsen följer vidare att Kriminalvården skall utge ersättning till en intagen som inte kan ges sysselsättning, t.ex. på grund av att det är brist på arbete. Ersättning skall dock endast betalas om det inte är den intagne som orsakat att han eller hon inte kan delta i sysselsättningen. Det skall finnas ett direkt och avsiktligt samband mellan den intagnes agerande och oförmågan att delta i sysselsättning. Den som är arbetsförmögen p.g.a. en tidigare olycka skall givetvis ha rätt till ersättning enligt första meningen även om han eller hon vållat olyckan.

I *tredje stycket* har tagits in en bestämmelse som innebär att ersättning från Kriminalvården skall utgå endast om den intagne inte får ersättning från annat håll. Ersättning skall således inte utbetalas från Kriminalvården om den intagne uppbär lön från annan arbetsgivare än Kriminalvården eller annan än den som för Kriminalvårdens räkning ansvarar för arbetet i anstalt. Ersättning skall inte heller utbetalas från Kriminalvården om den intagne får ersättning från socialförsäkringssystemet eller studiestödssystemet. Som regel utbetalas inte försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) till den som är intagen i anstalt. Om ersättning för den intagnes boende utanför anstalten skulle utbetalas är det emellertid inte att betrakta som en ersättning motsvarande den som Kriminalvården utbetalar enligt första stycket. Sådant försörjningsstöd får därför utbetalas samtidigt med ersättning från Kriminalvården. Detsamma gäller andra sociala förmåner som avser att kompensera för särskilda kostnader. Den som är intagen i anstalt anses som regel inte stå till arbetsmarknadens förfogande och har då inte heller rätt till arbetslöshetsersättning som utbetalas enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Skulle en intagen undantagsvis uppbära sådan ersättning har den intagne ändå rätt till ersättning från Kriminalvården för sådan sysselsättning som utförts i anstalten. Arbetslöshetsersättning som lämnas på grund av arbetslöshet ute i samhället är inte en ersättning som motsvarar den som den intagne har rätt till för utförd sysselsättning i anstalten. När det gäller det högsta beloppet en intagen får inneha i anstalt hänvisas till kommentaren till 29 §.

11 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 13.3.2, motsvarar 45 § KvaL. Det är Kriminalvården eller, vid ett överklagande, allmän förvaltningsdomstol som avgör frågan om ersättningsskyldigheten

skall regleras genom ett sådant innehållande. Om den intagne även skall betala kostnad enligt 12 § skall det belopp som innehålls fördelas proportionerligt mellan dessa poster.

Ang. förbehållsbelopp se 13 §.

12 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 13.3.3, är ny. Bestämmelsen i *första stycket* innebär att Kriminalvården vid verkställighetens början skall bestämma vilket belopp som skall få innehållas för betalning av den utvisningsdömdes hemresa enligt utlänningslagen (1989:529). Om den intagne även skall betala kostnad enligt 11 § skall det belopp som innehålls fördelas proportionerligt mellan dessa poster.

I *andra stycket* regleras när innehållen ersättning eller del av den jämte ränta skall återbetalas till den dömda. Återbetalning skall således ske om resan inte genomförs inom ett år från den villkorliga frigivningen eller om utvisningsbeslutet dessförinnan upphävs. Det är Kriminalvårdens sak att reglera hur återbetalning skall ske. Ang. förbehållsbelopp se 13 §.

13 §

Bestämmelsen i *första stycket* har behandlats i avsnitt 13.4 och ersätter 45 § andra stycket KvaL.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny. Den innebär att den intagne vid tillämpning av bestämmelserna i 11 och 12 §§ skall förbehållas tre fjärdedelar av vad som utbetalas vid varje tillfälle för egen räkning.

Fritid

14 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 15.2, motsvarar i princip innehållet i 13 §, 14 § första stycket och 15 § KvaL. Med fritid avses tid utanför den av Kriminalvården fastställda programtiden (jfr 9 §). Inte heller den tid då intagna är inlåsta i anslutning till nattvilan (jfr 19 § första stycket 1) ingår i fritiden.

Den intagnes möjlighet att utöva olika fritidssysslor är begränsade till vad som är lämpligt med hänsyn till främst ordning och säkerhet men även till den intagnes behov av behandling. Intagnas TV-tittande och radio- eller CD-lyssnande skall således

kunna begränsas om ordningen eller säkerheten kräver det i en särskild situation. Inskränkning kan t.ex. vara motiverad med hänsyn till ordningen i anstalten om en intagen spelar musik på en mycket hög ljudnivå. Men det innebär också att böcker eller filmer med pornografiskt eller våldsförhålligande innehåll inte får finnas i anstalter. Möjligheten att ta del av information på elektronisk väg regleras i 36–37 §§.

Gemensamhet med andra intagna

15 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 16.2.2, reglerar i vilken utsträckning en intagen skall ha möjlighet att vistas i gemensamhet med andra intagna under programtid. Den ersätter 17 § KvaL.

Bestämmelsen är obligatorisk gentemot Kriminalvården i den meningen att Kriminalvården skall ge en intagen möjlighet att vistas tillsammans med andra intagna under den fastställda programtiden. Med programtid avses den tid som Kriminalvården fastställer att intagna skall delta i sysselsättning. Hur många intagna som kan vistas i gemensamhet med varandra beror på vilken sysselsättning det är fråga om, vilket behov av behandling de intagna har och vad som är möjligt med hänsyn till ordning och säkerhet. Bestämmelsen är tvingande mot den intagne i den meningen att den intagne som regel inte kan välja om han eller hon vill vistas i gemensamhet med andra intagna under programtid. I vilken utsträckning den intagne kan vistas i gemensamhet med andra intagna under programtid kan dock påverkas av vilken sysselsättning den intagne skall utföra.

Det är endast intagna som deltar i anvisad sysselsättning som omfattas av regeln. En intagen som på grund av sjukdom eller som av annat godtagbart skäl inte kan delta i anvisad sysselsättning har möjlighet till gemensamhet under programtid i enlighet med de förutsättningar som anges i 17 §. En intagen som vägrar delta i anvisad sysselsättning har inte någon motsvarande rätt till gemensamhet med andra intagna. Det är i stället Kriminalvården som bestämmer var en intagen som vägrar att delta i anvisad sysselsättning skall vara placerad under programtiden. En intagen som vägrar delta i anvisad sysselsättning kan således vara hänvisad till att vistas i särskilda gemensamhetsrum eller bli inlåst i sitt bostadsrum, se vidare kommentaren till 20 §.

16 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 16.2.3, reglerar i vilken utsträckning en intagen skall ges möjlighet att vistas i gemensamhet med andra intagna under fritid. Med fritid i anstalt avses tid utöver programtid förutom den tid då intagna är inlåsta i anslutning till nattvilan. Under programtid gäller bestämmelsen i 15 §.

Bestämmelsen är obligatorisk för Kriminalvården i den meningen att Kriminalvården är skyldig att ge en intagen tillfälle till gemensamhet med andra intagna under fritid i den mån det är möjligt med hänsyn till den intagnes behov av behandling och ordning och säkerhet i anstalten. Det gäller oavsett om den intagne deltar i anvisad sysselsättning eller inte. Den intagne däremot kan själv välja om han eller hon vill vistas i gemensamhet med andra intagna under fritid.

17 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 16.2.2, reglerar möjligheten till gemensamhet med andra intagna för den som är sjuk eller som av annan jämförbar anledning inte har möjlighet att delta i anvisad sysselsättning. Bestämmelsen är tillämplig såväl under programtid som under fritid. Förutom sjukdom är bestämmelsen tillämplig t.ex. gentemot en intagen som är ålderspensionär eller förtidspensionär och som saknar möjligheter att utföra den sysselsättning som kan erbjudas inom anstalten.

Bestämmelsen är i viss utsträckning fakultativ eftersom Kriminalvården skall ta ställning till vad som är lämpligt. Självfallet kan inte den som lider av en smittsam sjukdom kräva att få vistas tillsammans med andra. Det kan också finnas andra situationer, t.ex. om Kriminalvården saknar tillräckliga resurser för att utöva erforderlig tillsyn, då det inte kan anses lämpligt att tillåta gemensamhet. Möjligheten till gemensamhet är vidare, genom hänvisning till 16 §, begränsad till vad som är möjligt med hänsyn till ordning, säkerhet och den intagnes behov av behandling. Den intagne kan också själv välja att inte vistas i gemensamhet med andra intagna.

18 §

Paragrafen innehåller en delegationsregel beträffande de närmare reglerna om gemensamhet för vissa grupper intagna. Hur många intagna som kan vistas i gemensamhet med varandra under programtid och fritid kan därför variera mellan anstalter och mellan avdelningar inom en anstalt beroende på vilket behov en viss grupp

intagna har och beroende på vad som är möjligt utifrån ordnings- och säkerhetshänsyn för en viss grupp intagna (avsnitten 16.2.2–16.2.3). Det kan således gälla olika regler för intagna på olika avdelningar eller, om avdelningarna inte samordnats med förmånssystemet (6–8 §§), för intagna på olika nivåer i förmånssystemet. Avvikelser från vad som normalt skall gälla kan endast ske genom beslut om avskiljande enligt de särskilda reglerna i 19–23 §§.

Avskiljande från gemensamheten med andra intagna

Kortvariga avskiljanden

Med kortvariga avskiljanden avses avskiljanden som är tillfälliga i den meningen att de varar högst två eller tre dagar i sträck. I vissa fall kan det inte uteslutas att avskiljandena varar i fem eller sex dagar. Med kortvariga avskiljanden avses även avskiljanden som visserligen får ske kontinuerligt, dvs. i anslutning till nattvilan eller under fastställd programtid, men då endast under ett visst antal timmar.

19 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om avskiljande av en eller flera intagna i anslutning till nattvilan, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalten eller om det är nödvändigt för att genomföra en kroppsbesiktning.

Bestämmelsen i *första stycket 1*, som har behandlats i avsnitt 16.2.5, motsvarar 17 § tredje stycket KvaL. I den nya lagen finns möjlighet att endast delvis avskilja intagna under nattvilan med hänsyn till att det kan förekomma att vissa intagna delar bostadsrum. Inom ramen för förmånssystemet är det möjligt att tillämpa något olika inläsnings- och uppläsningstider för intagna på olika nivåer i systemet.

Bestämmelsen i *första stycket 2* har behandlats i avsnitt 16.2.6 och är ny. Bestämmelsen gör det möjligt att avskilja inte bara den eller de intagna som kan sättas i samband med den händelse som ligger till grund för avskiljandet utan också andra intagna. Ett längre avskiljande kan följa av ett beslut enligt 23 §, se vidare kommentaren till den bestämmelsen. När ett larm utlöses eller visar sig ha saboterats kan således anstalten med tillämpning av den här behandlade bestämmelsen avskilja de intagna från gemensamheten i

den utsträckning anstalten anser nödvändigt för att undanröja hotet mot ordning och säkerhet. Det kan innebära att alla intagna i en anstalt eller alla intagna på en viss eller vissa avdelningar avskiljs från andra intagna på denna grund. Bestämmelsen ersätter också den nuvarande regeln i 23 § KvaL. En intagen som uppträder våldsamt eller som är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller annat berusningsmedel att han eller hon kan befaras störa ordningen på anstalten får således avskiljas med stöd av den här bestämmelsen.

Bestämmelsen i *första stycket 3* har behandlats i avsnitt 16.2.7 och motsvarar 20 § första stycket 5 KvaL.

Avskiljande enligt första stycket 1 avser endast tiden i anslutning till nattvilan. Avskiljande enligt första stycket 2 och 3 får endast ske tillfälligt. Avskiljande enligt 2 innebär som regel att den intagne är avskild några timmar eller något dygn. Endast undantagsvis torde det finnas behov av att avskilja intagna med stöd av denna bestämmelse för längre tid än fyra dygn. Avskiljandet enligt 3 får endast ske under den tid som behövs för att kroppsbesiktningen skall kunna genomföras.

Avskiljande får ske helt, dvs. den intagne isoleras helt från kontakter med andra intagna eller delvis dvs. den intagne kan ha viss begränsad gemensamhet med andra intagna.

I 25 § regleras när läkarundersökning skall ske av den som är avskild. I 26 § regleras när den avskilde får beläggas med fängsel och placeras i häkte.

20 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 16.2.8, innehåller bestämmelser om avskiljande av den som vägrar att delta i anvisad sysselsättning. Paragrafen är fakultativ vilket innebär att det är Kriminalvården som avgör om en intagen som vägrar delta i anvisad sysselsättning skall vara avskild från gemensamheten med andra intagna under programtid eller inte. Avskiljandet får högst gälla under den fastställda programtiden. Under fritid gäller således regeln i 16 §. Avskiljandet får dock pågå varje dag som den intagne vägrar att delta i anvisad sysselsättning. Ang. innebörden av att avskiljandet sker helt eller delvis, se kommentaren till 19 §.

21 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 16.2.9, motsvarar i huvudsak 50 § KvaL. Avskiljande får således ske vid utredning om en intagen skall tilldelas en varning eller om det finns anledning att skjuta fram tidpunkten för den villkorliga frigivningen. I den nya lydelsen blir det vidare möjligt – som en följd av att förmånssystemets införande – att avskilja en intagen under utredning av frågan om han eller hon skall flyttas ned i förmånssystemet. Ett avskiljande med stöd av den här behandlade bestämmelsen får, i likhet med vad som gäller i dag, pågå under högst fyra dygn.

I 25 § regleras när läkarundersökning skall ske. I 26 § regleras när den som är avskild får beläggas med fängsel och placeras i häkte.

Långvariga avskiljanden

Med långvariga avskiljanden avses avskiljanden som kan pågå kontinuerligt under en eller flera tiodagarsperioder, eller en eller flera månader.

22 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 16.2.10, motsvarar i huvudsak 18 § KvaL. Ang. innebörden av att avskiljandet får ske helt eller delvis se kommentaren till 19 §. I 24 § regleras när beslutet skall omprövas och i 25 § regleras när den avskilde skall läkarundersökas. I 26 § regleras när den som är avskild får beläggas med fängsel och placeras i häkte.

23 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 16.2.11, ersätter 20 § KvaL. Ang. innebörden av att avskiljandet får ske helt eller delvis se kommentaren till 19 §.

Bestämmelserna i *första stycket 1 och 2* motsvarar vad som i dag gäller enligt 20 § första stycket 1 KvaL.

Bestämmelserna i *första stycket 3 och 4* ersätter regeln i 20 § andra stycket KvaL. De nya reglerna innehåller inte något i lag angivet minimistraff för den brottslighet den intagne är dömd för. Till skillnad från vad som gällt tidigare blir det genom regeln i punkten 3 möjligt att avskilja en intagen på grund av risken för rymning eller fritagning även om den intagne är dömd till ett kortare straff än fängelse två år. Avskiljande kan enligt punkten 4 även ske för att

förhindra att den intagne fortsätter med brottslig verksamhet av allvarligt slag. Härmed avses verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller mer. En intagen som är placerad på plats med särskilt hög grad av säkerhet enligt bestämmelsen i 1 § andra stycket kan avskiljas från gemensamheten med stöd av någon av dessa punkter. Själva placeringsbeslutet innebär till skillnad från vad som gäller enligt 3 § KvaL inte i sig någon begränsad gemensamhet, se vidare kommentaren till 1 § och avsnitt 19.4.3.

Bestämmelsen i *första stycket 5* är ny och gör det möjligt att avskilja en intagen som allvarligt stör ordningen i anstalten utan att det är fråga om en planerad rymning eller fritagning eller brottslig verksamhet av allvarligt slag. Denna avskiljande grund omfattar bl.a. situationer då avskiljande är möjligt i dag enligt 20 § första stycket 2–4 KvaL. Den kan också bli tillämplig i andra fall av allvarliga ordningsstörningar, t.ex. när det finns risk för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom (jfr 20 § första stycket 1 sista ledet KvaL).

Avskiljande enligt den här behandlade paragrafen kan bli aktuellt för en eller flera tiodagarsperioder eller, om den intagne endast är delvis avskild, för en eller flera månader. Till skillnad från 19 § första stycket 2 förutsätter den här behandlade paragrafen att den som avskiljs kan knytas till de omständigheter som ligger till grund för avskiljandebeslutet.

I *andra stycket* anges att avskiljande enligt första stycket 5 endast får ske om det inte är tillräckligt att avskilja den intagne tillfälligt. Det kan t.ex. vara tillräckligt att avskilja en intagen enligt 19 § första stycket 2 eller enligt 20 §. Ett avskiljande kan dessutom vara obehövligt om den ordningsstörande intagne flyttas ned till grundnivån i förmånssystemet, förutsatt att den intagne förflyttas till en avdelning endast för intagna som befinner sig på grundnivån i förmånssystemet. I sistnämnda situation finns som regel inte anledning att tillgripa den mer långtgående åtgärden att avskilja den intagne helt eller delvis från gemensamheten med andra intagna. När det gäller förmånssystemets tillämpning hänvisas till kommentaren till 6 och 7 §§.

Ang. innebörden av att avskiljandet får ske helt eller delvis se kommentaren till 19 §. I 24 § regleras när beslut skall omprövas och i 25 § regleras när den avskilde skall läkarundersökas. I 26 § regleras när den som är avskild får beläggas med fängelse och placeras i häkte.

*Gemensamma bestämmelser***24 §**

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 16.2.13, reglerar hur ofta ett avskiljandebeslut skall omprövas. För alla slags avskiljanden, dvs. såväl kortvariga som långvariga, gäller att de skall omprövas så ofta det finns anledning till det.

För långvariga avskiljanden finns en särskild bestämmelse i *andra meningen*. I den bestämmelsen har omprövningsreglerna i nuvarande 18, 20 och 20 a §§ KvaL samlats till en enhetlig regel. Är den intagne helt avskild från gemensamheten med andra intagna, dvs. har den intagne inte kontakt med någon annan intagen, skall beslutet omprövas var tionde dag. Är den intagne endast delvis avskild från gemensamheten med andra intagna, dvs. har den intagne möjlighet att t.ex. under vissa tider varje dag ha gemensamhet med ett begränsat antal intagna, skall beslutet omprövas en gång i månaden. Den omständigheten att det finns krav på omprövning med vissa tidsintervall hindrar inte att Kriminalvården omprövar beslutet oftare. En tillämpning av proportionalitetsregeln i 1 kap. 2 § tredje stycket innebär att en omprövning skall ske om det framkommer nya omständigheter som kan påverka beslutet. Den väsentliga skillnaden är att omprövningstiden har gjorts oberoende av på vilken grund den intagne är avskild. Avgörande skall endast vara om den intagne är helt eller delvis avskild från gemensamheten med andra intagna. För den som är placerad på plats med särskilt hög grad av säkerhet och som endast är delvis avskild från gemensamheten med andra intagna med stöd av 23 § första stycket 3 eller 4 skall omprövning av avskiljandet därför ske varje månad på motsvarande sätt som gäller i dag, enligt 20 a § KvaL, för dem som är placerade på säkerhetsavdelning.

25 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 16.2.13, innehåller en gemensam regel för när läkarundersökning skall ske av den som är avskild.

26 §

I *första stycket*, som har behandlats i avsnitt 16.2.13, regleras när en intagen får beläggas med fängsel i samband med ett avskiljande. Den ersätter bestämmelsen i 23 § andra stycket KvaL och har gjorts oberoende av på vilken grund den intagne är avskild. Av den

allmänna proportionalitetsprincipen i 1 kap. 2 § tredje stycket följer att en sådan åtgärd endast skall vidtas om andra medel är otillräckliga för att stoppa ett våldsamt uppträdande.

I *andra stycket*, som har behandlats i avsnitt 16.2.13, klargörs att en intagen som är avskild får placeras i häkte. Den bestämmelsen ersätter motsvarande bestämmelser i 23 och 50 §§ KvaL. Även den här behandlade bestämmelsen har i princip gjorts oberoende av på vilken grund den intagne är avskild.

27 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 16.2.12. Ett beslut om avskiljande innebär inte att den intagne automatiskt också hindras att ha kontakter med omvärlden. Behovet av begränsningar i den intagnes kontakter med omvärlden skall prövas enligt de särskilda bestämmelserna i 33–41 §§. Den här paragrafen innehåller endast en informationsregel om att sådana begränsningar får ske enligt de särskilda reglerna om kontroll av besök, brev, telefonsamtal och andra skriftliga eller elektroniska meddelanden. Någon ytterligare prövning skall inte göras av kontakterna med omvärlden när den intagne är avskild. I det avseendet skiljer sig bestämmelsen från de bestämmelser som den ersätter i 26 § fjärde stycket, 29 § första stycket KvaL och 30 § första stycket KvaL. Hänvisningen i den nya regeln gäller, till skillnad från de nuvarande bestämmelserna, vid alla typer av avskiljanden.

Överläggning i frågor av gemensamt intresse för intagna

28 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 31.3.3, motsvarar i huvudsak 36 § KvaL. I klargörande syfte har i första meningen i *andra stycket* lagts till att intagna endast får sammanträffa med varandra i frågor av gemensamt intresse, om det är möjligt med hänsyn till ordning och säkerhet. Ang. den som är avskild se avsnitt 16.2.12.

Betalningsmedel och privata tillhörigheter

29 §

Paragrafen innehåller två begränsningar vad gäller en intagens innehav av betalningsmedel. Bestämmelserna är nya och har behandlats i avsnitten 14.2–14.3. Intagna får inte inneha kontanter.

Av bestämmelsen i *första stycket* följer att den som är intagen i anstalt får inneha endast de betalningsmedel som Kriminalvården tillhandahåller. När den nya lagen träder i kraft kommer intagna endast att få använda de kontantkort som Kriminalvården tillhandahåller för inköp i anstalten. Det är Kriminalvårdens sak att bestämma vilket högsta belopp som får innehas på detta kontantkort.

Av bestämmelsen i *andra stycket* följer att en intagen i anstalt endast får inneha ersättning som utbetalats av Kriminalvården eller som på annat sätt utbetalats för den intagnes deltagande i anvisad sysselsättning. Annan ersättning än sådan som avses i 10 § kan vara t.ex. lön från annan arbetsgivare än Kriminalvården eller studiestöd från Centrala studiestödsnämnden. Av bestämmelsen följer att Kriminalvården får tillåta en intagen som får ersättning från Försäkringskassan i form av t.ex. sjukersättning eller aktivitetsersättning att inneha en viss del av denna ersättning i anstalt. Kriminalvården får även tillåta en intagen som får arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring att inneha en viss del av denna. Se vidare kommentaren till 10 § tredje stycket. Vidare får den som är ålderspensionär inneha viss del av sin pension i anstalt. I den här behandlade bestämmelsen anges endast vilken ersättning en intagen får disponera i anstalten. Av första stycket följer att den intagne i anstalten endast får disponera det belopp som Kriminalvården bestämt.

30 §

Paragrafen, som reglerar vilka tillhörigheter intagna får inneha, ersätter 24 § KvaL. Innebörden av bestämmelsen har utförligt behandlats i avsnitt 14.4.

En intagen får enligt *första meningen* endast inneha sådan egendom som anstalten tillhandahåller. Inom ramen för förmånssystemet är det möjligt att ge intagna fler tillhörigheter på högre nivåer, se kommentaren till 32 §. Om den intagne uppsåtligen förstört egendom kan det emellertid utgöra skäl för att vägra den intagne att viss tid framöver få tillgång till sådana anstalts-

tillhörigheter som andra intagna får ha på den nivå i förmåns-systemet som den intagne befinner sig på (se även 11 §).

Av *första ledet i andra meningen* följer att en intagen i viss utsträckning kan få inneha privat egendom av enkelt slag. Begränsningen till egendom av enkelt slag innebär att intagna inte får ta in t.ex. egna TV-apparater, bandspelare och datorspel. Intagnas behov av att följa vad som händer i omvärlden får tillgodoses genom att Kriminalvården lånar eller hyr ut TV-apparater och radio. Kriminalvården kan också låna eller hyra ut bandspelare och datorspel.

Av *andra ledet i andra meningen* följer att inte heller privat egendom av enkelt slag får innehas om det finns risk att den äventyrar ordningen eller säkerheten i anstalten eller syftet med den behandling som den intagne genomgår. Det är tillräckligt att egendomen typiskt sett utgör en risk ur ordnings-, säkerhets- eller behandlingssynpunkt. Vad intagna får respektive inte får inneha får föreskrivas generellt utifrån den risk- och behovsbedömning som gjorts beträffande en viss grupp intagna, se kommentaren till 32 §. Gäller det sådan egendom som finns upptagen i en generell föreskrift får innehav vägras redan på denna grund. Gäller det annan egendom måste, i likhet med vad som gäller i dag, en risk- och behovsbedömning göras i det enskilda fallet.

31 §

Bestämmelsen som har behandlats i avsnitt 14.3, är ny. Den innehåller ett generellt förbud för intagna att överlåta egendom och utföra andra ekonomiska transaktioner mellan varandra i anstalt. Förbudet gäller även mellan intagna som befinner sig på olika anstalter. Undantag har gjorts för det fall att det finns synnerliga skäl för en sådan transaktion. Synnerliga skäl kan finnas om det är nödvändigt för intagna som är gifta eller utanför anstalten stadigvarande sammanbor med varandra att reglera familjens utgifter. Bestämmelsen gäller endast betalningar i anstalt. Den omfattar således inte transaktioner som görs när en intagen är på permission eller annan vistelse utanför anstalt. Som närmare utvecklats i avsnitt 14.3 är Kriminalvårdens personal inte skyldiga att hjälpa intagna med betalningar utanför anstalt. Endast om den intagne kan göra sannolikt att det är fråga om en betalning som har ett godtagbart syfte kan det komma ifråga att hjälpa den intagne med en sådan betalning.

32 §

Bestämmelsen innehåller en delegationsregel. Den ger regeringen eller, efter delegation, Kriminalvården en möjlighet att generellt för en viss eller vissa grupper intagna föreskriva vilken egendom de får respektive inte får inneha i anstalt, jfr avsnitt 14.4. Avgörande för vilken egendom som tillåts eller förbjuds blir den risk ur ordnings-, säkerhets-, eller behandlingssynpunkt som innehavet kan antas innebära för en viss grupp intagna. Bestämmelsen gör det möjligt att föreskriva olika regler om innehav för intagna på olika avdelningar eller, om avdelningsindelningen inte samordnats med förmånssystemet, i vart fall för intagna på olika nivåer i förmånssystemet. I viss utsträckning kan reglerna inom en viss nivå i förmånssystemet skilja sig åt beroende på vilken säkerhetsnivå anstalten eller avdelningen har. Vissa begränsningar i innehavet kan dessutom gälla som en följd av den behandling som bedrivs för en viss grupp intagna. Särskilda begränsningar kan t.ex. gälla på grund av den behandling som riktar sig mot intagna som är dömda för sexualbrott eller mot intagna som missbrukar narkotika eller alkohol i förhållande till andra intagna. Det gäller även om det är fråga om grupper av intagna som befinner sig på samma nivå i förmånssystemet.

En intagens kontakt med omvärlden**33 §**

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 17.2.2, anger vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att en intagen skall få ta emot ett besök. Bestämmelsen är tillämplig oberoende av om det är fråga om besök av en person som är intagen i anstalt eller inte. Den innebär ingen annan ändring i sak i förhållande till nuvarande 29 § KvaL än att det klart framgår att ett besök kan vägras om det innebär risker ur ordningssynpunkt. Om en besökare vägrar passera en narkotikahund kan Kriminalvården vägra besöket eller besluta att det endast får ske i ett rum, som är utformat så att det omöjliggör överlämnande av föremål.

När ett besök skall kontrolleras regleras i 34 §.

34 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 17.2.2, anger att ett besök skall vara kontrollerat om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet. Bestämmelsen ersätter 29 § tredje stycket KvaL.

Av *första stycket* följer att ett besök kan kontrolleras på två sätt. Normalt skall kontrollen ske genom att personal är närvarande vid besöket. En nyhet är att besöket även får kontrolleras genom användning av ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör överlämnande av föremål dvs. ett besöksrum där den intagne och besökaren är fysiskt åtskilda genom en glasruta. I 42 § regleras hur uppteckning som personal gjort vid övervakning av ett besök får hanteras.

I *andra stycket* anges att sådana särskilda besöksrum som avses i första stycket endast får användas om det inte är tillräckligt att besöket kontrolleras av personal eller den intagne begär det. Om det finns risk för att den intagne och besökaren lämnar över saker till varandra är det många gånger inte tillräckligt att personal kontrollerar besöket. Besöket skall också kontrolleras genom användande av sådant särskilt besöksrum som avses i första stycket om den intagne själv begär det. Den intagne har inte någon absolut rätt att ta emot ett besök under dessa förutsättningar. Det följer av att den här behandlade paragrafen endast gäller om besöket medges enligt 33 §.

Bestämmelsen i *tredje stycket* är ny. Den klargör att en besökare får låsas in under ett besök om besökaren medger det. Bestämmelsen är tillämplig t.ex. vid besök som sker i särskilda besökslägenheter där den intagne och besökaren tillåts vistas ett dygn eller något längre tid tillsammans. Om besökaren vill lämna besöksrummet eller besökslägenheten skall Kriminalvården givetvis genast släppa ut denne.

35 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 17.2.2, motsvarar i huvudsak 29 § tredje stycket andra meningen KvaL. I paragrafen har förtydligats att särregeln gäller inte bara när det är en advokat som besöker den intagne utan också när en biträdande jurist på advokatbyrå gör det.

36 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 17.3.2, ersätter 30 § första stycket KvaL. Paragrafen har utformats så att den skall vara teknikoberoende. Den är därför tillämplig inte bara på sådana elektroniska meddelanden som sker i form av telefonsamtal utan på alla former av elektroniska meddelanden. Med elektroniska meddelanden avses detsamma som telemmeddelanden enligt 27 kap. 18–19 §§ rättegångsbalken. Den här behandlade bestämmelsen reglerar därför också en intagens möjlighet att kommunicera med omvärlden på digital väg via dator. Bestämmelsen är tillämplig oberoende av om det är fråga om kommunikation med en person som är intagen i anstalt eller inte.

Av bestämmelsen i *första stycket* följer att en intagen endast får lämna och ta emot telefonsamtal och andra elektroniska meddelanden genom att använda den utrustning för elektronisk kommunikation som tillhandahålls av Kriminalvården. I dag innebär det att telefonsamtal endast får ske via det av Kriminalvården tillhandahållna systemet för analog telefoni och att datorkommunikation endast får ske med användning av de datorer och de system som Kriminalvården tillhandahåller. Mobiltelefonkommunikation och datorkommunikation via spelkonsoler är således inte tillåtna.

I bestämmelsen i *andra stycket* regleras när en intagen får vägras ett telefonsamtal eller annat elektroniskt meddelande. Paragrafen innebär ingen annan ändring i sak i förhållande till nuvarande 30 § första stycket KvaL än att det klart framgår att kommunikationen kan vägras om den innebär risker ur ordningssynpunkt.

37 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 17.3.2, ersätter 30 § tredje stycket KvaL.

Bestämmelserna i *första och andra styckena* innebär ingen ändring i förhållande till vad som gäller i dag. Den kontroll av telefon- och annan elektronisk kommunikation som Kriminalvården kan utföra är en öppen kontroll. Hemlig teleavlyssning eller teleövervakning kan ske med stöd av bestämmelserna i 27 kap. 18–23 §§ rättegångsbalken.

I *tredje stycket* undantas kommunikation mellan en intagen och en advokat eller en biträdande jurist vid advokatbyrå som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet från kontrollen. Den möjlighet som finns i dag att avlyssna ett sådant telefonsamtal om

den intagne samtycker till det har på grund av bestämmelsens ytterst begränsade tillämpningsområde inte förts över till den nya lagen.

Hanteringen av uppteckningar eller upptagningar från kontrollen regleras i 42 §.

38 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 17.1.2, ersätter 25–26 §§ KvaL.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär ingen annan ändring i förhållande till vad som gäller i dag än att även risker ur ordningssynpunkt kan ligga till grund för en granskning av brev eller annan försändelse. Paragrafen är tillämplig endast på brev som kommit in i anstalten. Vid allmän inpasseringskontroll och kontroll av in- eller utpasserande fordon skall inte någon brevgranskning ske, se vidare kommentaren till 55 och 56 §§. Den intagnes skydd för förtrolig kommunikation gäller endast under själva befordringstiden av ett brev eller annan försändelse. När meddelandet nått fram till adressaten blir andra skyddsregler tillämpliga, bl.a. reglerna om husrannsakan (jfr SOU 1975:75 s. 200 och prop. 1975/76:209 s. 147 och 287). Se vidare kommentaren till 45 § andra stycket om undersökning av bostadsrum och intagnas tillhörigheter. Det finns inte någon särskild regel om att en intagen skall underrättas om att granskning av brev sker. Endast om brevet hålls kvar skall som regel sådan underrättelse ske, se kommentaren till 39 §. Hur ofta den intagnes kontakter med omvärlden kontrolleras beror bl.a. på vilken nivå i förmånssystemet som den intagne befinner sig.

I *andra stycket* finns en särregel för brev mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda. Den motsvarar i huvudsak den nuvarande bestämmelsen i 25 § KvaL. I den här behandlade bestämmelsen har klargjorts att granskningen endast får ske i syfte att utreda vem avsändaren är. Om uppgift om avsändare är oriktig får granskning ske enligt första stycket. Möjligheten att öppna eller på annat sätt granska ett brev som avses i andra stycket är, till skillnad från vad som gäller i dag, inte beroende av att kontrollen kan ske på annat sätt.

Hanteringen av kopior och översättningar av ett granskat brev och av uppgifter som framkommit vid en sådan granskning regleras i 42 §.

39 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 17.1.2, motsvarar i huvudsak 27 § tredje stycket KvaL.

I *första stycket* anges att ett granskat brev får kvarhållas om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet. I bestämmelsen har införts ett undantag från denna skyldighet. Undantaget innebär att den intagne inte skall underrättas om kvarhållandet när det finns särskilda skäl mot det. Särskilda skäl kan t.ex. finnas om en underrättelse från Kriminalvården kan antas skada en påbörjad förundersökning. Hanteringen av kopior och översättningar av ett granskat brev regleras i 42 §.

Bestämmelsen i *andra stycket* motsvarar vad som gäller i dag.

40 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 17.1.2, motsvarar 27 § andra stycket KvaL.

41 §

I paragrafen förtydligas att bestämmelserna i 38–40 §§ även gäller andra försändelser än brev och andra skriftliga meddelanden än brev. Den innebär ingen skillnad i förhållande till vad som gäller i dag enligt reglerna i 25–28 §§ KvaL. Med skriftliga meddelanden avses meddelanden i pappersform. Meddelanden som lagras elektroniskt regleras i 36–37 §§.

42 §

Paragrafen innehåller två nya bestämmelser, som har behandlats i avsnitt 17.1.2, 17.2.2 och 17.3.2.

Av *första stycket* följer att kopior och översättningar av brev, försändelser och skriftliga meddelanden samt upptagningar och uppteckningar som härrör från kontroll av besök eller telefonsamtal skall förstöras så snart de inte längre behövs. Vid brevgranskning skall handlingarna således förstöras senast när det inte längre finns anledning att hålla kvar det kontrollerade brevet. Vid annan kontroll skall handlingarna förstöras senast när kontrollen genomförts.

Av *andra stycket* följer att Kriminalvården får använda uppgifter som framkommit vid kontroll av besök, brev, telefonsamtal och andra elektroniska meddelanden i det säkerhets- och brottsförebyggande arbete som bedrivs inom Kriminalvården. Detta arbete regleras av lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter

inom Kriminalvården och förordningen (2001:682) med samma namn. En allmän bestämmelse om kontroll av intagna har också införts i 45 §, se kommentaren till den bestämmelsen. Den här behandlade bestämmelsen gör det möjligt för Kriminalvården att t.ex. kopiera ett granskat brev för att använda de uppgifter som finns i det säkerhets- och brottsförebyggande arbetet. Det gäller även om själva granskningen av brevet avslutats. I enlighet med bestämmelsen i första stycket, skall en brevkopia som används i det säkerhets- och återfallsförebyggande arbetet förstöras när uppgifterna inte längre behövs i det ärendet.

De uppgifter som framkommer under granskningen kan omfattas av sekretess enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen. Sekretessbelagda uppgifter får endast lämnas ut till en annan myndighet efter en sekretessprövning enligt den bestämmelsen, om det följer av en konkret uppgiftsskyldighet i lag eller förordning (14 kap. 1 § sekretesslagen) eller får ske på grund av bestämmelserna i sekretesslagen om uppgiftslämnande mellan myndigheter (se 1 kap. 5 § och 14 kap. 2–3 §§). I 10 § lagen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården och 37 § respektive 44 § förordningen med samma namn regleras när uppgifter i det centrala kriminalvårdsregistret och uppgifter i säkerhetsregistret skall lämnas ut till annan myndighet.

43 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitten 17.1.2, 17.2.2 och 17.3.2, innehåller en delegationsregel beträffande reglerna för kontakter med omvärlden. Bestämmelsen gör det möjligt för regeringen eller efter delegation, Kriminalvården, att generellt föreskriva för olika grupper intagna hur många besök, telefonsamtal m.m. intagna får ha och om kontakterna med omvärlden skall vara kontrollerade eller inte. Vidare får generellt föreskrivas hur kontrollen skall genomföras, t.ex. om besöken skall kontrolleras genom att personal bevakar besöken eller genom att besöken sker i besöksrum med s.k. glasruta.

Avgörande blir den allmänna risk ur ordnings- eller säkerhets synpunkt eller, när det gäller besök och telefonsamtal eller andra elektroniska meddelanden, den risk ur behandlingssynpunkt som kan antas finnas för en viss grupp intagna. Olika regler kan således i nämnda avseenden gälla för intagna på olika avdelningar eller, om avdelningsindelningen inte samordnats med förmånssystemet, i vart fall för intagna på olika nivåer i förmånssystemet. Före-

skrifterna bör givetvis utformas så att Kriminalvården i ett enskilt fall har möjlighet att besluta om undantag från vad som annars gäller för en viss eller vissa grupper intagna.

44 §

Paragrafen motsvarar 31 § KvaL. Hänvisningen till 36 § innebär att regeringen har möjlighet att besluta om begränsning av alla former av elektronisk kommunikation med omvärlden.

Kontroll av intagna

45 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 18.2, är ny.

I *första stycket första meningen* tydliggörs Kriminalvårdens ansvar att kontrollera en intagen i den utsträckning som är motiverat ur ordnings- och säkerhetssynpunkt. Med kontroll avses all slags kontroll av intagna, inklusive den som följer av den byggnadstekniska utformningen av anstalten. Kontroll inbegriper således att personal vistas bland de intagna eller iakttar dem på annat sätt, t.ex. genom allmän kameraövervakning. Kontroll inbegriper även kontrollen av de intagnas kontakter med omvärlden enligt 34 och 37–40 §§, och kontrollåtgärder enligt den här behandlade bestämmelsens andra stycke och enligt 46–50 §§.

Av *första stycket andra meningen* framgår att intagna som placeras på plats med särskilt hög grad av säkerhet skall hållas under särskilt hög kontroll. Begreppet särskilt hög kontroll ersätter därmed begreppet särskild övervakning i 3 § KvaL.

Av bestämmelsen i *andra stycket* följer att Kriminalvården får undersöka alla utrymmen i en anstalt och all egendom som påträffas i anstalten. Bestämmelsen syftar till att klargöra att Kriminalvården får undersöka även intagnas bostadsrum och egendom som anträffas i anstalten, oavsett vad det är för typ av egendom och vem den kan antas tillhöra. All egendom får undersökas oavsett var på anstaltsområdet som egendomen påträffas, dvs. den gäller såväl egendom som finns inne i anstaltsbyggnaden som egendom som påträffas utanför denna men inom anstaltsområdet. Normalt torde detta innebära att undersökningsområdet är detsamma som den fastighet på vilket anstalten är uppförd på. Paragrafen gäller all slags egendom, dvs. det behövs inte någon utredning om att egendomen tillhör en intagen. I 61 och 65 §§

finns bestämmelser om omhändertagande och förverkande av i anstalt otillåten egendom.

Bestämmelsen reglerar Kriminalvårdens möjlighet att rent allmänt kontrollera intagna. För att kroppsvisitation och kroppsbesiktning och andra tvångsåtgärder mot intagna skall kunna ske måste förutsättningarna för respektive åtgärd i 46–50 §§ vara uppfyllda. Allmän kameraövervakning är tillåten enligt bestämmelserna i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning.

46 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 18.10, är ny. Bestämmelsen i *första stycket* innebär att Kriminalvården kan fotografera den som tas in i anstalt och även ta ett nytt fotografi av den intagne om det finns anledning till det. Fotografiet omfattas av sekretess enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen. Ett sådant fotografi får därför endast lämnas ut till andra myndigheter om det är möjligt på grund av en sekretessbrytande bestämmelse i särskild lag eller om det annars följer av sekretesslagens regler (se t.ex. 1 kap. 5 § och 14 kap. 2 och 3 §§ sekretesslagen).

Av bestämmelsen i *andra stycket* följer att fotografiet skall förstöras när det inte längre behövs och senast när straffet är helt verkställt, dvs. senast när prövotiden efter villkorlig frigivning löpt ut.

47 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 18.4.2, motsvarar i princip 52 a § KvaL. I paragrafen finns inte några särskilda regler för öppna och slutna anstalter. Någon ändring i tillämpningsområdet för anstalter av olika slutenhetsgrad är emellertid inte avsedd.

48 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 18.4.2, motsvarar i princip 52 a § tredje stycket KvaL. Begreppet ytlig kroppsvisitation har dock tagits bort.

49 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 18.6.2, motsvarar i huvudsak 52 d § KvaL. I den nya bestämmelsen har tydliggjorts under vilka förutsättningar provtagning får ske. Provtagning får ske bl.a. som villkor för uppflyttning till en förhöjd nivå i förmånssystemet. Följden av att den intagne vägrar lämna ett sådant prov eller lämnar

ett positivt prov är att han eller hon inte kan flyttas upp från grundnivån i förmånssystemet. Är det fråga om uppflyttning från en förhöjd nivå till en annan kan dessa förhållanden få till följd inte bara att uppflyttning nekas utan också att den intagne inte anses uppfylla de krav som gäller på den nivå han eller hon befinner sig på och att den intagne som en följd av detta skall flyttas ned till grundnivån, se kommentaren till 6 och 7 §§.

50 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 18.5.2, motsvarar i huvudsak 52 b § KvaL. Den gäller andra former av kroppsbesiktning än sådan kroppsbesiktning som sker i form av provtagning enligt 49 §. I paragrafen finns inte några särskilda regler för öppna och slutna anstalter. Någon ändring i tillämpningsområdet för anstalter av olika slutenhetsgrad är dock inte avsedd.

51 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 18.7.2, motsvarar i huvudsak 52 c § KvaL. I den nya bestämmelsen har tydliggjorts att den gäller även vid provtagning.

52 §

Paragrafen innehåller en delegationsregel. Den gör det möjligt för regeringen eller, efter delegation, Kriminalvården att besluta generella föreskrifter om hur en viss eller vissa grupper intagna skall kontrolleras enligt 45-50 §§, dvs. vilka olika former av kontroll som skall utövas mot en viss eller vissa grupper intagna och i vilken omfattning det får ske, dvs. om det skall vara stickprovsvisa eller regelmässiga kontroller. Se avsnitten 18.4.2, 18.5.2, 18.6.2 och 18.10. Avgörande blir den risk som allmänt kan antas finnas ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt beträffande en viss grupp intagna. Kontrollerna kan således vara olika långtgående för intagna på olika avdelningar eller, om avdelningsindelningen inte sammanfaller med förmånssystemet, i vart fall för intagna på olika nivåer i förmånssystemet.

Kontroll av besökare m.m.

53 §

Bestämmelserna i denna paragraf har behandlats i avsnitt 17.2.2.

Bestämmelsen i *första stycket* motsvarar i princip 29 § andra stycket KvaL.

Bestämmelsen i *andra stycket* ersätter bestämmelsen i 29 § fjärde stycket. En nyhet är att Kriminalvården får möjlighet att villkora besöket av att besökaren legitimerar sig. Om besökaren vägrar att genomgå en sådan kontroll kan besöket vägras, se kommentaren till 33 §.

54 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 17.3.2, ersätter bestämmelsen i 30 § andra stycket KvaL.

55 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 18.14.2, ersätter 29 a § KvaL. Begränsningen till slutna anstalter har tagits bort. I bestämmelsen har klargjorts att även ordningshänsyn kan ligga till grund för beslut om sådan kontroll. Någon egentlig ändring av paragrafens tillämpningsområde är inte avsedd. Till skillnad från den tidigare bestämmelsen får allmän inpasseringskontroll gälla för viss av Kriminalvården bestämd tid eller tills vidare. I likhet med vad som gäller i dag får skriftliga meddelanden inte granskas i denna kontroll. Det gäller oavsett om det är fråga om brev, andra försändelser än brev eller andra skriftliga meddelanden. En granskning av meddelanden får dock ske om meddelandet anträffas i anstalten som ett led i den undersökning som Kriminalvården gör med stöd av 45 § andra stycket.

56 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 18.15, är ny. Den gör det möjligt för Kriminalvården att kontrollera fordon som passerar in i eller ut ur anstalten för att söka efter otillåtna föremål eller personer som utan tillåtelse försöker passera in i eller ut ur anstalten. Undersökning kan således ske i syfte att undersöka om en intagen försöker rymma genom att gömma sig i fordonet eller om en person försöker ta sig in i anstalten på detta vis. Undersökningen skall inte innefatta en granskning av skriftliga meddelanden. Brev eller försändelser får dock öppnas i syfte att

undersöka om det finns otillåtna föremål i dem. Gränsen för Kriminalvårdens befogenhet går vid anstaltsområdets yttre gräns.

Till skillnad från 55 § förutsätter inte den här behandlade bestämmelsen att Kriminalvården först fattat ett beslut om att sådan kontroll skall ske på en viss eller på vissa anstalter.

57 §

Bestämmelsen, som har behandlats i respektive avsnitt om en viss kontrollåtgärd, är ny. När det gäller innebörden av den hänvisas till kommentaren till 42 § andra stycket.

58 §

Bestämmelsen är ny. Den gör det möjligt för regeringen eller, efter delegation, Kriminalvården att besluta om vilken kontroll som skall ske av besökare och andra som passerar in i eller ut ur en anstalt och i vilken omfattning det skall ske. Se avsnitten 17.2.2, 17.3.2 och 18.15. Avgörande blir de risker ur ordnings- och säkerhets-synpunkt som finns beträffande en viss eller vissa grupper intagna. Bestämmelsen gäller inte allmän inpasseringskontroll eftersom en sådan kontroll endast är möjligt efter ett särskilt beslut vid en viss anstalt.

Omhändertagande m.m. av egendom i anstalt

59 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 14.5, är ny. Den begränsar Kriminalvårdens skyldighet att förvara intagnas egendom. Kriminalvården får endast förvara egendom som är avsedd att användas av den intagne vid tillfällig vistelse utanför anstalten, dvs. vid vistelse utanför anstalt av särskilt ömmande skäl, vård utanför anstalten, permissioner och vid frigång. Om den intagne kommer att få inneha viss egendom på en högre nivå i förmånssystemet som han eller hon, enligt verkställighetsplanen, kommer att förflyttas upp till inom kort får Kriminalvården även tillfälligt förvara sådan egendom till dess den intagne får inneha den i bostadsrummet. Egendom som inte får förvaras i anstalten skall snarast sändas till den adress som den intagne anvisar. Om den intagne inte skulle ha möjlighet att förvara egendomen utanför anstalten kan egendomen överlämnas till socialtjänsten som har att förvara denna för den intagnes räkning.

60 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 14.5, är ny. Genom bestämmelsen i *första stycket* får Kriminalvården en möjlighet att sälja en intagens egendom sedan den intagne lämnat anstalten. Det gäller oberoende av om den intagne lämnat anstalten på grund av villkorlig frigivning eller om den intagne rymt eller fritagits från denna eller avvikit från en permission. Bestämmelsen är tillämplig endast på sådan egendom som den intagne fått tillstånd att ha i sitt bostadsrum under anstaltsvistelsen eller som Kriminalvården åtagit sig att förvara för den intagnes räkning.

I *andra stycket* anges att Kriminalvården skall informera den intagne i början av verkställigheten om Kriminalvårdens rätt att sälja eller förstöra kvarlämnad egendom. Rätten att sälja eller förstöra egendom är dock inte beroende av att sådan information lämnats, eftersom den intagne i denna situation får anses ha övergett egendomen. Försäljning eller förstörande av egendom som inte får innehas i anstalt regleras i 61–63 §§.

61 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 21.2.3 och 21.2.4, är ny. Den gör det möjligt för Kriminalvården att förverka egendom som är otillåten i anstalt. När det gäller beslutsfattandet hänvisas till kommentaren till 7 kap. 1 § och när det gäller överklagande hänvisas till kommentaren till 7 kap. 4 § första stycket 13.

Förverkanderegeln i *första stycket* är en obligatorisk regel, dvs. förverkande skall ske. För att undvika orimliga konsekvenser har en ventil införts. Den innebär att förverkande inte får ske om det skulle vara uppenbart oskäligt. Förverkande skall således inte ske om egendomen tillhör personalen. Proportionalitetsregeln i 1 kap. 2 § tredje stycket saknar praktisk betydelse när det gäller denna regel. Förverkande får enligt denna bestämmelse ske av t.ex. pengar som i dag endast kan omhändertas för den intagnes räkning (63 § femte stycket KvaL). Förverkande kan även ske av alkohol och andra berusningsmedel eller av mobiltelefoner och annan teknisk utrustning som medger otillåten kommunikation med personer utanför anstalten.

Av *andra stycket* följer att förverkanderegeln är subsidiär till andra regler om förverkande. Endast om förverkande inte sker enligt annan lag, t.ex. enligt bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken, vapenlagen (1996:67), narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel och lagen

(1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor får förverkande ske enligt den här behandlade bestämmelsen.

62 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 21.2.3, reglerar hur Kriminalvården skall hantera förverkad egendom. Paragrafen är tillämplig när förverkandebeslutet vunnit laga kraft, dvs. när beslutet inte längre går att överklaga. Försäljning eller förstörande av egendomen i förtid regleras i 63 §.

63 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 21.2.5, reglerar när Kriminalvården får sälja eller förstöra egendom som kan bli föremål för förverkande enligt 61 § trots att förverkandebeslutet inte vunnit laga kraft.

64 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 21.2.5, reglerar ersättningen till den som drabbats av att egendom förstörts eller förverkats i förtid enligt 63 §. Det är Kriminalvården som fattar beslut om ersättning, se vidare kommentaren till 7 kap. 1 §. Ang. överklagande av sådant beslut, se kommentaren till 7 kap. 4 § första stycket 13. På begäran av Kriminalvården betalas ersättning ut av länsstyrelsen.

65 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 21.2.3, anger att Kriminalvården får omhänderta egendom som kan bli föremål för förverkande enligt denna lag eller enligt bestämmelse i annan lag. Beslutet om omhändertagande gäller även om egendomen tas i beslag av polisen. Om beslaget hävs skall polisen därför överlämna egendomen till Kriminalvården för prövning av om förverkande skall ske enligt 61 §. Omhändertagandebeslutet gäller till dess förverkandefrågan vunnit laga kraft. Bestämmelser om hantering av egendom, t.ex. av hur omhändertagna pengar görs räntebärande kan tas in i förordning, eller efter delegation, i Kriminalvårdens föreskrifter.

66 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 21.2.4, anger hur beslut om förverkande enligt 61 § skall delges. Bestämmelsen utgör en särreglering i förhållande till delgivningslagens (1970:428) regler (jfr 1 § andra stycket den lagen). Delgivning sker således genom att beslutet om förverkande anslås hos den anstalt där egendomen påträffats och inte på något annat sätt. I bestämmelsen anges att en underrättelse om beslutet skall skickas till den som påstår sig vara drabbad av ett förverkande. Av underrättelsen bör framgå när delgivning skett genom anslag och när tiden för överklagande av beslutet går ut.

Varning**67 §**

Paragrafen motsvarar i sak vad som gäller för varning enligt 49 § KvaL. I avsnitt 20.3 har närmare utvecklats hur misskötsamhet sanktioneras i den nya lagen. Se även 7 kap. 15 §.

Straff**68 §**

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 21.2.2, motsvarar 62 § KvaL.

Inställelse vid domstol och myndighet**69 §**

Paragrafen, som översiktligt behandlats i kapitel 28, motsvarar 43 § första stycket KvaL och har i stort sett endast varit föremål för språklig justering.

Av *första stycket första meningen* följer att Kriminalvården i vissa fall skall inställa en intagen vid domstol. Bestämmelsen har i princip oförändrad förts över från KvaL. Någon skyldighet för Kriminalvården att inställa den intagne för det fall en domstol inte lämnat en begäran om inställelse finns inte. Så kan exempelvis vara fallet vid sammanträde i tvistemål. I dessa fall kan den dömda ofta vara närvarande vid förhandlingen genom ombud eller per telefon. Som

regel kan också förhandlingstillfället styras till en tid då den dömde har möjlighet att vistas utanför anstalt, t.ex. vid permission.

Att den intagne kan överföras till domstolar och myndigheter i andra länder för bl.a. vittnesförhör framgår av internationella verkställighetsregler (se t.ex. 4 kap. 29 § och 31 § lagen [2000:562] om internationell rättslig hjälp i brottmål). Någon särskild bestämmelse om detta har inte ansetts nödvändig.

Av *andra* stycket följer att om myndighet begär det skall Kriminalvården pröva om den dömde skall inställas vid myndigheten. Avgörande vid bedömningen kan vara ärendets karaktär och vikt samt den intagnes möjligheter att själv inställa sig vid myndigheten efter beslut om permission eller annan vistelse utanför anstalt. Finns det möjlighet att klara av ärendet utan personlig inställelse vid myndigheten, t.ex. genom telefonsamtal, videokonferens eller besök i anstalten, finns det sällan anledning att inställa den intagne vid myndigheten.

Den tid som den dömde varit utanför anstalten på grund av inställelsen skall räknas som verkställd strafftid. Detta framgår av strafftidslagen.

Transport

70 §

Paragrafen, som behandlats i kapitel 28, motsvarar 42 § andra – tredje stycket KvaL. En intagen får beläggas med fängsel vid transport såväl inom som utanför anstalten. Möjligheten att belägga en intagen med fängsel i anstalt har behandlats i avsnitt 18.9. Bestämmelsen har endast ändrats i språkligt hänseende. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Vid användningen av fängsel gäller proportionalitetsprincipen enligt 1 kap. 2 § tredje stycket.

Vistelse utanför anstalt av särskilt ömmande skäl m.m.

71 §

Paragrafen, som behandlats i avsnitt kapitel 28, ersätter till viss del bestämmelsen i 32 § andra stycket KvaL om särskild permission.

Av *första stycket* följer att en intagen kan få lämna en anstalt tillfälligt om det behövs för att han eller hon inte skall lida allvarlig

psykisk skada av ett långt frihetsberövande. Tillstånd att tillfälligt lämna anstalten kan också beviljas av särskilt ömmande skäl. Någon förändring av den praxis som har utvecklats är inte avsedd. Med särskilt ömmande skäl avses t.ex. besök hos närstående som är mycket allvarligt sjuk eller närvaro vid närståendes begravning.

Andra stycket innehåller bestämmelser om villkor och kontroll samt bevakning. De villkor som kan förekomma är t.ex. tidpunkter för vistelse utanför anstalt, färdstätt och vistelseort. Efterlevnaden av villkoren skall kontrolleras, t.ex. att den dömda kommer tillbaka till anstalten på utsatt tid, genom uppvisande av färdbiljetter, telefonsamtal eller kontaktpersoner på vistelseorten. Om det behövs med hänsyn till säkerheten skall den intagne stå under bevakning. Det kan innebära att vårdare eller särskilt anlitade väktare medföljer under vistelsen utanför anstalt.

Särskild vård m.m.

72 §

Paragrafen, som behandlats i kapitel 28, motsvarar 37 § första och tredje–fjärde styckena KvaL. Bestämmelsen har endast ändrats i språkligt hänseende. Någon förändring i sak är inte avsedd.

Ifråga om förlossning av intagen kvinna förutsätts att särskilda bestämmelser ges i förordning eller föreskrifter med ledning av paragrafens första stycke. Bestämmelsen i 37 § andra stycket KvaL har därför utgått. Detsamma gäller bestämmelsen i 37 § första stycket KvaL om underrättelse av hälso- och sjukvårdspersonal till anstaltens styresman för det fall att en intagen lider av vissa smittsamma sjukdomar.

Bevakningsföretag

73 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 31.3.4, motsvarar 61 a § KvaL. Regeln om tystnadsplikt har gjorts könsneutral. I övrigt har inga ändringar gjorts i sak. Bestämmelsen är tillämplig vid vistelse utanför anstalt enligt 70–71 §§ och enligt bestämmelserna i 4 kap.

4 kap. Utslussning

I detta kapitel har samlats de bestämmelser som gäller utslussning från anstalt. Bestämmelserna har behandlats i kapitel 27. Tanken är att övergången till ett liv i frihet skall ske successivt och under kontrollerade former. Därvid skall beaktas den dömdes behov av stöd och kontroll för att minska risken att den dömda skall begå nya brott. Hänsyn skall också tas till den dömdes skötsamhet under verkställigheten. En koppling finns därför till förmåns-systemet.

I 1 § finns en orienterande bestämmelse om olika utslussningsåtgärder som kan komma ifråga och i vilken tidsfas under verkställigheten som de skall inplaneras. I 2–7 §§ finns bestämmelser om utslussningsprövningen (2 §), villkor och kontroll (3 §), hänvisning till andra tillämpliga bestämmelser (4 §) upphävande av beslut (5 §), interimistiskt beslut om upphävande (6 §) och beslut om återförande till anstalt (7 §). I 8–15 §§ finns särskilda bestämmelser om de olika utslussningsåtgärderna.

Som ett sista led i utslussningen kan den dömda villkorligt frigges. Bestämmelser om villkorlig frigivning, prøvotid och beslut om övervakning efter frigivningen finns i 16–20 §§. I 5 kap. finns sedan särskilda bestämmelser om övervakningen.

Utslussningen skall normalt ske i samverkan med andra myndigheter och organisationer. Detta följer av 1 kap. 3 §. Att den dömda aktivt skall delta i utslussningsplaneringen följer av 1 kap. 5 §. Det har inte ansetts nödvändigt med en särskild bestämmelse om samarbete med närstående och andra enskilda personer, som kan utgöra ett positivt stöd för den dömda under utslussningen. Det är emellertid självklart att sådana kontakter alltid får tas om det framstår som lämpligt.

Av kommentaren till 1 kap. 5 § framgår att bestämmelser om underrättelse till målsägande m.fl. om utslussning får ges i förordning eller föreskrifter.

1 §

I paragrafens *första stycke*, som inte har någon motsvarighet i nuvarande kriminalvårdslagstiftning, anges vilka olika utslussningsformer som får förekomma och syftet med utslussning. Inga kategorier intagna är uteslutna från utslussningsåtgärder. Såväl intagna med tidigare massiv kriminalitet som förstagångsförbrytare som i övrigt levt ett samhällsanpassat liv kan komma ifråga. Det

väsentliga är att övergången till ett liv i frihet underlättas och risken för kriminalitet därigenom minskar. För att komma ifråga för utevistelse måste en intagen emellertid ha visat sådan skötsamhet att han eller hon placerats på en förhöjd nivå i förmånssystemet. Som framgår av bestämmelserna om de olika utslussningsåtgärderna kan vissa utslussningsåtgärder komma ifråga endast för intagna som befinner sig på den högsta förmånsnivån.

Andra stycket innebär att frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägs- och utslussningsboja i princip alltid skall övergå direkt till villkorlig frigivning. Är den dömda föremål för en sådan utslussningsåtgärd skall alltså han eller hon normalt inte föras tillbaka till anstalt för vidare verkställighet.

2 §

Bestämmelsen, som inte har någon motsvarighet i nuvarande regelverk, reglerar utslussningsprövningen. Den innebär att kriminalvården på eget initiativ skall ta ställning till hur utslussningen skall gå till. Vidare innebär bestämmelsen att prövningen skall ske i samband med att verkställighetsplanen fastställs eller omprövas. Om det kan bli aktuellt med en viss utslussningsåtgärd under tiden fram till nästa omprövning av verkställighetsplanen skall beslut om en sådan åtgärd fattas.

Av bestämmelsen följer att sedan verkställighetsplanen fastställts kan en fråga om vistelse utanför anstalt tas upp till prövning först i samband med nästa omprövning av planen. I 5–6 §§ finns dock bestämmelser som innebär att ett beslut kan upphävas eller tills vidare inte skall gälla.

I paragrafen finns en hänvisning till 9 § som innebär att frågor om permission kan tas upp till prövning vid sidan av fastställande och omprövning av verkställighetsplanen.

3 §

Paragrafen, som gäller alla utslussningsformer enligt 1 §, behandlar de allmänna villkor som skall gälla för vistelsen utanför anstalt. Den har behandlats i avsnitt 27.1.5 och redovisas även i avsnitten om respektive utslussningsåtgärd.

Villkoren kan gälla vistelseadress, sysselsättning, skyldighet att underkasta sig viss vård och behandling, tidpunkter för vistelse utanför anstalt, transportmedel, möjlighet att få disponera pass, förbud att nyttja alkohol, anmälningsskyldighet till kriminalvården på den ort där vistelsen skall äga rum, förbud att lämna bostaden

under vissa tider, förbud att inneha eller använda viss egendom m.m.

Villkoren bör utformas så att det är möjligt att kontrollera att den dömda följer villkoren.

Vilka villkor som skall gälla och vilka kontrollåtgärder som skall sättas in måste bestämmas efter en individuell bedömning i varje enskilt fall. Till grund för bedömningen skall ligga en risk- och behovsutredning. Av betydelse är givetvis också vilken utslussningsåtgärd som det är fråga om. Vid bedömningen av vilka kontrollåtgärder som bör vidtas måste hänsyn alltid tas till proportionalitetsprincipen enligt 1 kap. 2 §.

I *andra stycket* har en särskild delegationsregel införts. Bestämmelsen gör det möjligt för regeringen eller, efter delegation, Kriminalvården att generellt föreskriva för olika grupper intagna hur ofta och hur länge permission får beviljas. Vidare får generellt föreskrivas om permissionerna skall vara bevakade eller förenade med andra villkor. Detta har utvecklats i avsnitt 11.3.2. Avgörande blir den allmänna risk som kan finnas beträffande en viss grupp intagna för att de begår nya brott, undandrar sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköter sig. Olika regler kan således i nämnda avseenden gälla för intagna på olika avdelningar eller, om avdelningsindelningen inte samordnats med förmånssystemet, i vart fall för intagna på olika nivåer i förmånssystemet.

4 §

Paragrafen har inte någon motsvarighet i nuvarande regelverk. Av bestämmelsen följer bl.a. att bestämmelserna om intagnas rätt till ersättning gäller även för dömda som beviljats frigång, vårdvistelse, halvvägshus och frigivningsboja. Därav följer att den dömda kan få ersättning av Kriminalvården om han eller hon inte uppbär ersättning på något annat sätt. Normalt bör dock den som är föremål för någon av utslussningsåtgärderna uppbära lön, studiemedel eller motsvarande ersättning. Det kan i sammanhanget framhållas att det inte är avsikten att Kriminalvården skall ansvara för den dömdes boendekostnad med undantag för boende i halvvägshus i vissa fall. Detta medför som regel att endast den som har en reguljär inkomst har möjlighet till vissa av utslussningsåtgärderna. Se även kommentaren till 14 §.

5 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 27.1.7, innehåller bestämmelser om skyldighet för Kriminalvården att upphäva beslut om vistelse utanför anstalt. Förutom såvitt avser frigivningsboja (jfr 56 a § tredje stycket KvaL och 14 § IövL) finns inte någon motsvarande bestämmelse i nuvarande regelverk.

Exempel på situationer när beslutet skall upphävas finns i nyss nämnda avsnitt. En liknande bestämmelse har föreslagits i 2 kap. 8 §.

6 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att Kriminalvården har möjlighet att fatta interimistiskt beslut om upphävande. Förutom såvitt avser frigivningsboja (jfr 56 a § tredje stycket KvaL och 14 § IövL) finns inte någon motsvarande bestämmelse i nuvarande regelverk.

Det kan förekomma att ytterligare utredning bör inhämtas innan en fråga om att upphäva ett beslut slutligt prövas. Det kan då ibland vara lämpligt att låta beslutet fortsätta gälla i avvaktan på slutligt beslut. I andra fall kan omständigheterna vara sådana att ett snabbt ingripande måste ske. Ett interimistiskt beslut om upphävande av utslussningsbeslutet bör då tas och den dömde omedelbart överförs till anstalt. Det kan framhållas att Kriminalvården måste handlägga ett ärende om upphävande av en utslussningsåtgärd skyndsamt oavsett om det fattas ett interimistiskt beslut eller inte. Den enskildes rättsäkerhet är beroende av att sådana åtgärder inte avbryts i onödan samtidigt som trovärdigheten av utslussningsförfarandet förutsätter att de inte skall få fortsätta om grundläggande förutsättningar för dömdas utevistelse inte uppfylls.

En liknande bestämmelse har föreslagits för korttidsboja i 2 kap. 9 §.

7 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 27.1.7, innehåller en bestämmelse om skyldighet för Kriminalvården att omedelbart återföra den dömde till anstalt om beslut enligt 5–6 §§ har fattats. Detta kan enligt 10 § tredje stycket strafftidslagen ske genom polisens försorg.

Permission

8 §

I paragrafen, som har behandlats i avsnitt 27.2, finns bestämmelser om vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att permission skall beviljas och om vissa villkor som kan gälla under permissionen. Av 3 § följer att även andra villkor kan ställas. Paragrafen ersätter 14 § andra stycket och 32 § KvaL. Särskilda bestämmelser om tillfällig vistelse utanför anstalt av humanitära skäl m.m. finns i 3 kap. 71 §.

Av *första stycket* följer att permission får beviljas under kortare tidsperioder. Det kan röra sig om några timmar för att t.ex. besöka socialtjänsten eller utföra en fritidsaktivitet ensam eller i grupp av intagna. Det kan också röra sig om mer regelbundet återkommande permissionstillfällen.

Hur lång tid den dömda som mest får vistas utanför anstalt vid varje permissionstillfälle och under en viss period, exempelvis varje månad, bestäms i förordning eller föreskrifter.

Av *första–tredje punkten* följer att permission är beroende av den dömdes skötsamhet under verkställigheten, att en viss minimitid av strafftiden har löpt och att hänsyn skall tas till risken för misskötsamhet. Samtliga förutsättningar enligt de tre punkterna måste vara uppfyllda för att kriminalvården skall få bevilja permission.

Av *första punkten* följer att intagna på grundnivån i förmåns-systemet inte kan komma ifråga för permission.

Av *andra punkten* följer att den dömda måste ha avtjänat en viss tid av straffet innan permission kan komma ifråga. I dag finns regler om detta i 12 § KvaF och KVS föreskrifter om kvalifikationstid.

Som exempel på särskilda skäl för tidig permission kan nämnas besök hos arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Ett annat exempel är att den dömda skall fortsätta en missbruksbehandling som påbörjats innan straffet började avtjänas.

Med strafftid avses den sammanlagda tid som den intagne skall avtjäna enligt en eller flera domar.

Av *tredje punkten* följer att en viss riskbedömning måste göras.

Kravet på att risken skall vara påtaglig innebär att permission kan beviljas även om det föreligger viss risk för misskötsamhet. Permission skall emellertid inte beviljas om det finns en konkret risk till följd av att det framkommit uppgifter om att den dömda

skall begå nya brott. Den dömden kan också genom sitt beteende ha visat att det finns hög risk för misskötsamhet, t.ex. genom att nyligen ha brukat narkotika. Risken kan också vara påtaglig om den dömden nyligen rymt eller avvikit i samband med permission eller på annat sätt misskött sig och han eller hon inte under tillräckligt lång tid visat att han eller hon uppfyller de krav som gäller för att kunna beviljas vistelse utanför anstalt. Samma sak kan gälla om den dömden vistats en stor del av minimitiden i häkte (jfr 12 § KvaF).

Enligt nuvarande tillämpning av permissionsreglerna beviljas den som skall utvisas efter avtjänat straff inte permission. Som kommittén framhållit i avsnitt 27.2.3 finns det emellertid anledning att i varje enskilt fall göra en grundlig bedömning av den utvisades anknytning till Sverige. Risken för ett avvikande måste bedömas med hänsyn till denna anknytning och hur sannolikt det kan anses vara att han eller hon vill försöka lämna landet.

I *andra stycket* finns en särskild bestämmelse om minimitid för dömda med mycket långa strafftider och livstidsdömda.

I *tredje stycket* finns en bestämmelse om att den dömden kan ställas under bevakning. Detta kan exempelvis vara nödvändigt om det är fråga om en gruppaktivitet med flera intagna.

Av tredje stycket följer också att permission kan beviljas utanför Sverige om det finns synnerliga skäl. Bestämmelsen är tänkt att tillämpas restriktivt. Som exempel på tillfällen då det kan finnas skäl att tillåta permission utomlands kan nämnas att det rör sig om ett besök i gränstrakter nära anstalten i slutet av verkställigheten för ett mycket angeläget besök. Exempelvis kan den som är intagen i anstalten Tygelsjö utanför Malmö beviljas permission för att besöka sitt barn på dennes födelsedag i Köpenhamn. Ställning skall i sådana fall alltid tas till vilka kontrollåtgärder som bör förekomma.

9 §

Paragrafen har inte någon motsvarighet i nuvarande regelverk. Bestämmelsen innebär att beslut om permission skall fattas senast fjorton dagar före varje planerat permissionstillfälle. Om det finns särskilda skäl kan beslutet fattas senare. Som exempel kan nämnas att det i sent skede uppkommer en angelägenhet som den dömden bör beviljas permission för t.ex. ett besök hos socialtjänsten.

Frigång

10 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 27.3, innehåller bestämmelser om frigång och ersätter 11 § KvaL.

Kravet enligt 11 § KvaL om att sysselsättningen skall utföras under arbetstid har ersatts med begreppet dagtid. Någon ändring i sak är inte avsedd. Vidare har det förtydligats att verksamheten måste vara godkänd av Kriminalvården. Som anförts i avsnitt 27.3.3 skall Kriminalvården bedöma och kontrollera om det är fråga om en lämplig sysselsättning. Kravet på godkänd verksamhet tillämpas redan idag och innebär därför endast ett förtydligande i lag. Som exempel på annan godkänd verksamhet kan nämnas särskild programverksamhet i Kriminalvårdens regi.

Av *första-tredje punkten* följer att möjligheten till frigång är beroende av den intagnes skötsamhet under verkställigheten, att en viss minimitid av strafftiden har passerats och att hänsyn skall tas till risken för misskötsamhet. Samtliga förutsättningar enligt de tre punkterna måste vara uppfyllda för att Kriminalvården skall få bevilja frigång.

Av *första punkten* följer att intagna på grundnivån i förmånssystemet inte kan komma ifråga för frigång. Kommittén förutsätter att Kriminalvården kommer att utfärda föreskrifter om vilken nivå i förmånssystemet som bör ha uppnåtts innan frigång kan bli aktuellt. Enligt kommitténs uppfattning bör det knappast komma ifråga att bevilja frigång för någon som inte nått upp till i vart fall den näst högsta nivån.

Av *andra punkten* följer att den dömde måste ha avtjänat en viss tid av straffet innan frigång kan komma ifråga. Med strafftid avses den sammanlagda tid som den intagne skall avtjäna enligt en eller flera domar.

Av *tredje punkten* följer att hänsyn skall tas i riskhänseende.

Kravet på att det inte skall finnas risk för misskötsamhet är högt ställt. Normalt måste den dömde ha visat att han eller hon klarar av att vistas under öppnare förhållanden, t.ex. vid genom väl skötta permissionstillfällen och vistelse på avdelning med friare förhållanden.

11 §

Paragrafen, som behandlats i avsnitt 27.3.2, har inte någon motsvarighet i nuvarande regelverk.

Bestämmelsen innebär att den dömden kan få vistas utanför anstalten inte endast under dagtid. Till skillnad från vad som gäller för vanlig frigång anges här direkt i lagen vilken nivå i förmåns-systemet som måste ha uppnåtts för att utökad frigång skall komma i fråga.

För att utökad frigång skall komma ifråga måste den dömden, utöver vad som följer av 10 §, även ha ordnade boendeförhållanden. Kravet på godkänd sysselsättning enligt 10 § innefattar att Kriminalvården måste bedöma och kontrollera att det är fråga om en lämplig sysselsättning. Vilken sysselsättning som kan anses lämplig kan ställa sig något annorlunda när fråga är om utökad frigång. Eftersom den dömden kommer att vistas utanför anstalten hela dygnet bör den i stort sett vara av samma omfattning som den sysselsättning som finns i anstalten, dvs. det skall vara fråga om heltidssysselsättning. Det måste också vara fråga om en sysselsättning som kan beräknas pågå fram till villkorlig frigivning.

Kravet på ordnade boendeförhållanden innebär att den dömden måste ha en bostad som kan anses acceptabel. Härbärgen för missbrukare eller liknande kan som regel inte komma ifråga. Den dömden får inte heller föra en ambulerande tillvaro hos släkt och vänner.

Kriminalvården har inte någon skyldighet att tillhandahålla sysselsättning eller bostad men kan bistå med bl.a. råd om hur den dömden kan få detta. Andra myndigheter och organisationer kan också vara behjälpliga i detta avseende.

Kravet på godkänd sysselsättning innebär att den dömden skall uppbära ersättning för sin försörjning, t.ex. genom studiemedel eller lön. Kriminalvården skall därför inte betala någon ytterligare ersättning. Däremot bör Kriminalvården kunna vara behjälplig med råd om hur den dömden skall klara av sin ekonomi. Om den dömden inte klarar av att försörja sig kan det innebära att förutsättningar för frigång inte längre föreligger och att den dömden därför får återföras till anstalt.

Om den dömden inte har ordnade boendeförhållanden eller inte klarar av att sköta sin ekonomi kan vistelse i halvvägshus bli aktuellt.

Av *andra stycket* följer att villkor skall kunna ställas om att den dömden skall vistas i sin bostad under vissa tider, i praktiken från

kväll till morgon. Förbudet skall kunna kombineras med elektronisk kontroll. Det kan bl.a. bli aktuellt för att minska risken för exempelvis ny brottslighet till en acceptabel nivå eller för att tillgodose kravet på att straffet inte urholkas. Det kan i sist nämnda fall gälla när utökad frigång inte på ett påtagligt sätt bidrar till den dömdes anpassning till samhället.

Den elektroniska kontrollen kan förekomma under kortare tider än vad som är normalt vid frigivningsboja och innebära mer fritid utan elektronisk kontroll än under en sådan utslussningsåtgärd. Av bestämmelsen följer att förbudet och den elektroniska kontrollen endast får förekomma i början av den utökade frigången.

Normalt sett kommer utökad frigång ifråga efter en tids frigång under dagtid enligt 10 §. I särskilda fall bör dock utökad frigång kunna komma ifråga direkt efter halva strafftiden.

Vårdvistelse

12 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 27.4, ersätter 34 § KvaL. Bestämmelsen innebär att den intagne kan få vistas på ett särskilt hem för vård och boende (vårdvistelse). För att vårdvistelse skall bli aktuell krävs att den intagne har behov av den vård som kan erbjudas vid hemmet. Detta framgår av kravet att det skall vara fråga om *nödvändig* vård. Vidare krävs att det är fråga om ett hem som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen, dvs. ett familjehem eller ett särskilt hem för vård eller boende.

I *punkterna 1 och 2* finns motsvarande krav som gäller enligt 10 § första stycket första och tredje punkten. Vad som sägs i kommentaren till den paragrafen gäller även här.

Den dömden är skyldig att följa de regler som gäller vid hemmet. Eftersom hemmen inte drivs i Kriminalvårdens regi finns inte någon bestämmelse motsvarande den i 14 §. Det förutsätts dock att Kriminalvården bestämmer de villkor som skall gälla för den dömden under vårdvistelsen samt att Kriminalvården säkerställt att vården vid hemmet är av god kvalitet och sker under kontrollerade former.

Halvvägshus

13 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 27.5, har inte någon motsvarighet i nuvarande lagstiftning. Den innebär att den intagne kan få vistas utanför anstalt i ett av Kriminalvården kontrollerat boende, s.k. halvvägshus.

I *punkterna 1–3* anges de förutsättningar som skall vara uppfyllda för att den intagne skall få vistas vid halvvägshuset. De motsvarar kraven enligt 10 §. Vad som sägs i kommentaren till den paragrafen gäller även här.

14 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 27.5.4, har inte någon motsvarighet i nuvarande lagstiftning. Den innebär att vissa av bestämmelserna i 3 kap. för vistelse i anstalt skall tillämpas på motsvarande sätt vid vistelse i halvvägshus. Av 4 § följer att även bestämmelserna i 3 kap. 10–13 § skall tillämpas vid vistelse i halvvägshus.

Frigivningsboja

15 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 27.6, motsvarar bestämmelsen om IÖV-utsluss i 33 a KvaL. Denna form av vistelse utanför anstalt sker som en förberedelse för villkorlig frigivning och benämns här frigivningsboja. Bestämmelsen har kopplats till förmånssystemet och anpassats till vad som gäller för andra utslussningsåtgärder. Beträffande punkterna 1–3 kan hänvisas till vad som sägs under kommentaren till 10 §.

I *andra stycket* anges hur lång tid vistelsen utanför anstalt som högst får pågå.

I *tredje stycket* finns en hänvisning till vissa bestämmelser i 2 kap. om korttidsboja, som skall tillämpas på motsvarande sätt vid frigivningsboja.

Villkorlig frigivning

16 §

Bestämmelsen, som behandlats i avsnitt 27.7, ersätter bestämmelsen i 26 kap. 6 § första stycket brottsbalken.

Av *första stycket* följer att villkorlig frigivning som huvudregel skall äga rum när två tredjedelar av ett tidsbestämt straff har avtjänats. Detta motsvarar i princip vad som gäller idag. Bestämmelsen omfattar även tidsbestämt fängelsestraff efter nåd. Undantag från huvudregeln finns i paragrafens andra–tredje stycke och i 18 §.

Villkorlig frigivning skall inte äga rum om det finns synnerliga skäl som talar emot detta. Kravet på synnerliga skäl innebär att undantaget skall tillämpas restriktivt.

Bedömningen av om det finns synnerliga skäl skall enligt *andra stycket* göras genom en helhetsbedömning av den dömdes beteende under verkställigheten. Det kan framhållas att enstaka fall av hotfullt beteende eller avvikande från anstalt inte behöver medföra att villkorlig frigivning inte beviljas. Det kan emellertid förekomma att ett enstaka beteende varit så hänsynslöst att den intagne inte skall beviljas villkorlig frigivning trots att 2/3 av straffet avtjänats. Det kan också vara ett större antal mindre allvarliga tillfällen som sammantaget innebär sådan misskötsamhet att frigivning inte skall ske. Hänsyn måste också tas till om den intagne efter misskötsamheten påtagligt förändrat sitt beteende. Av bestämmelsen framgår vidare att vägran att delta i nödvändig behandling kan utgöra grund för nekad frigivning. Det måste då vara fråga om sådan behandling som är att anse som nödvändig för att den intagne inte skall utgöra ett fortsatt hot mot allmänheten, t.ex. missbrukarbehandling. Det bör dock vara uppenbart dels att han eller hon behöver behandling för att inte begå brott av den art som lett till det aktuella straffet, dels att den behandling som erbjudits kan antas ha effekt på beteendet. – Frågan om vilka krav som kan ställas vid bedömning av om villkorlig frigivning skall få ske utvecklas i avsnitt 27.7.4.

Av *tredje stycket* följer vidare att villkorlig frigivning vid vårdvistelse skall äga rum tidigast när vårdtiden vid hemmet är avslutad. Med vårdtid vid hemmet avses den tid som Kriminalvården bestämt att den dömda skall vistas vid hemmet. Om det finns synnerliga skäl enligt *andra stycket* kan den dömda återföras till anstalt för att fortsätta verkställigheten där.

17 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 27.7.5, innehåller en bestämmelse om skyldighet för Kriminalvården att ta upp frågan om villkorlig frigivning enligt 16 § till ny prövning.

I beslutet om nekad villkorlig frigivning skall anges när beslutet skall prövas igen. Någon bestämd tid för detta kan inte ges, utan detta får avgöras från fall till fall, främst med hänsyn till den dömdes strafftid. Det får dock inte gå längre tid än sex månader från det att beslutet om nekad villkorlig frigivning meddelades.

Om det framkommit nya omständigheter bör frågan om villkorlig frigivning tas upp till prövning innan den i beslutet bestämda tidpunkten.

18 §

Paragrafen motsvarar 26 kap. 6 § andra stycket brottsbalken. Någon förändring i sak har inte ägt rum.

19 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 29.2.2, motsvarar till viss del 26 kap. 14 § första stycket brottsbalken och innehåller bestämmelser om prövotid. Någon förändring i sak har inte ägt rum. Även i 1 kap. 5 § finns allmänna skötsamhetskrav som gäller för tiden efter villkorlig frigivning. Missköter sig den dömda under prövotiden kan den villkorligt medgivna friheten förverkas enligt bestämmelserna i 5 kap. 11 § andra stycket i denna lag och i 34 kap. brottsbalken.

20 §

Paragrafen motsvarar 26 kap. 14 § andra stycket brottsbalken och innehåller bestämmelser om övervakning. Bestämmelserna har språkligt moderniserats.

Att övervakningen kan förlängas framgår av 5 kap. 7 och 11 §§.

5 kap. Om övervakning m.m.

I detta kapitel ges bestämmelser om övervakning efter villkorlig frigivning och vid skyddstillsyn. Reglerna har behandlats i kapitel 29. Många av bestämmelserna har överförts från 26 och 28 kap. brottsbalken och endast varit föremål för mindre ändringar i

språkligt hänseende. Några av bestämmelserna har inte någon motsvarighet i nuvarande kriminalvårdslagstiftning.

1 §

I paragrafen anges uttömmande vilka former av övervakning som omfattas av lagen.

2 §

I paragrafen, som har behandlats i avsnitt 29.2.5, finns en bestämmelse om övervakare och stödpersoner. Bestämmelsen ersätter 26 kap. 12 § brottsbalken (jfr. 28 kap. 6 § i samma balk). Någon förändring i sak är inte avsedd. Terminologin har dock ändrats.

Bestämmelsen i 28 kap. 6 § om att rätten skall förordna övervakare har utgått. Övervakare och stödperson skall istället utses av Kriminalvården.

3 §

I paragrafen, som har behandlats i avsnitt 29.2.6, finns bestämmelser om allmänna arbetsuppgifter för Kriminalvården under övervakningen. Bestämmelsen har förts över från 28 kap. 14 § andra stycket (jfr 28 kap. 6 § i samma balk) och innebär inte någon förändring för kriminalvården. I andra stycket andra meningen har förtydligats hur Kriminalvården skall kontrollera att den dömda följer sina skyldigheter under övervakningen.

4 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 29.2.9, ersätter 5 kap. 3 § KvaF. Den innehåller en bestämmelse om skyldighet för övervakaren att sammanträffa med den som är inskriven i anstalt i god tid före villkorlig frigivning. Bestämmelsen innehåller också en skyldighet för den som är dömd till skyddstillsyn att inom viss tid inställa sig hos kriminalvården.

Under sammanträffandet eller inställelsen skall ett inledande samtal hållas med den dömda om vad som skall gälla under övervakningen. I första stycket regleras vad som skall gälla vid villkorlig frigivning och i andra stycket vid skyddstillsyn.

Av *första stycket* följer att sammanträffandet skall äga rum i god tid innan en intagen blir villkorligt frigiven. Någon bestämd tid ges inte i lagen utan det får bedömas från fall till fall när detta skall ske.

Det kan förekomma att övervakning beslutas efter villkorlig frigivning eller att den dömda vistas utanför anstalt genom

korttidsboja, utökad frigång, vistelse i halvvägshus, vårdvistelse eller frigivningsboja. I sådana fall skall sammanträffandet ske så snart det är möjligt.

Av *andra stycket* följer att det redan av lag ankommer på den som dömts till skyddstillsyn att själv ta kontakt med kriminalvården kort tid efter domen. Om så inte sker kan det föranleda åtgärder enligt 11 och 12 §§. Ofta bör övervakaren och den dömde redan före huvudförhandlingen ha kommit överens om tidpunkt för ett inledande samtal.

Vad som i bestämmelserna sägs om övervakare bör i förekommande fall också gälla den stödperson som förordnats att biträda övervakaren. Någon särskild bestämmelse om detta har inte ansetts nödvändig.

Den dömde skall i domen erinras om sin skyldighet att inom en vecka ta kontakt med ett visst frivårds kontor. En sådan bestämmelse har dock inte ansetts nödvändig att ta in i lag utan får istället ges i förordning eller föreskrifter.

5 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 29.2.7, innehåller bestämmelser om den övervakades skyldighet att hålla kontakt med övervakaren och stödpersonen. Den ersätter 26 kap. 14 § brottsbalken. Någon förändring i sak är inte avsedd. Bestämmelsen förutsätter att villkor om kontaktsskyldigheten angetts i verkställighetsplanen.

6 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 29.2.7, innehåller en bestämmelse om den dömdes underrättelseskyldighet. Skyldigheten gäller i förhållande till övervakaren. Den dömde kan lämna underrättelse till en förordnad stödperson istället för till övervakaren om denne lämnat sådana anvisningar. Stödpersonen skall i sådana fall vidarebefordra informationen till övervakaren.

Bestämmelsen i *första stycket* ersätter en bestämmelse i 26 kap. 13 § första stycket. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Bestämmelsen i *andra stycket* ersätter en bestämmelse i 26 kap. 15 § sista stycket. Underrättelseskyldigheten vid utevaro har knutits till den sysselsättning som gäller enligt verkställighetsplanen. Så kan vara fallet när särskild föreskrift om förvärvsarbete har meddelats enligt 5 kap. 7 § kriminalvårdslagen eller 28 kap. 6 § brottsbalken.

7 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 29.2.8 och 29.2.12, innehåller en bestämmelse om att Kriminalvården får meddela sådana särskilda föreskrifter som domstol kan meddela i samband med dom till skyddstillsyn. Bestämmelsen gäller både efter villkorlig frigivning och skyddstillsyn. Har domstol inte meddelat någon särskild föreskrift kan alltså kriminalvården meddela en sådan föreskrift. En särskild försiktighet är dock påkallad för det fall att domstolen funnit att någon föreskrift inte bör meddelas. Kriminalvården bör i sådana fall endast meddela en föreskrift om nya omständigheter framkommit som domstolen inte beaktat. Efter domen kan exempelvis framkomma att den som dömts till skyddstillsyn har behov av öppen vård och att han eller hon behöver lämna prov för att påvisa att han inte är påverkad av narkotika under övervakningen.

8 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 29.2.8, innehåller en bestämmelse om att Kriminalvården får upphäva eller ändra en särskild föreskrift. Den ersätter övervakningsnämndernas möjlighet att ändra eller upphäva en föreskrift enligt 26 kap. 16 §.

Som exempel på tillfällen när beslut bör ändras kan nämnas att annan vård behövs än den som föreskrivits. Upphävande kan äga rum om föreskriften inte längre behövs, t.ex. vad gäller vård.

En särskild bestämmelse gäller för upphävande av föreskrifter som domstol meddelat i samband med skyddstillsyn. För att ändring eller upphävande skall få ske i dessa fall krävs att nya omständigheter tillkommit sedan domstolens prövning. Exempelvis kan föreskriven vård behöva ges ett annat innehåll till följd av en ändrad levnadssituation. Det kan också vara så att vården inte längre behövs. Ibland kanske den föreskrivna vården inte längre kan tillhandahållas, t.ex. för att vårdgivaren har upphört med sin verksamhet. Begränsningsregeln finns inte i nuvarande lagstiftning men har ändå ansetts gälla.

Har en bestämmelse upphävts kan en ny föreskrift samtidigt meddelas enligt 7 §.

9 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 6.2.3, innehåller en särskild bestämmelse om Kriminalvårdens ansvar för kostnader som uppkommer till följd av s.k. kontraktsvård. Den innebär ett utökad

kostnadsansvar för Kriminalvården. Exempel på kostnader som det kan bli aktuellt för Kriminalvården att svara för är mat och logi vid vistelse i ett behandlingshem.

Efter den tidpunkt då domstolens alternativa strafftid löpt ut svarar ordinarie samhällsorgan för eventuella vårdkostnader. Detsamma gäller om domstolen i något fall inte angett någon alternativ strafftid.

10 §

Paragrafen, innehåller en bestämmelse om skyldighet för vårdgivare att anmäla misskötsamhet till Kriminalvården. Åklagaren skall underrättas av Kriminalvården så snart det finns skäl till det. Bestämmelsen motsvarar 28 kap. 6 a § tredje stycket brottsbalken och har gjort tillämplig såväl när domstol som Kriminalvården meddelat en föreskrift om institutionsvård. Anmälnings-skyldigheten skall gälla när den dömde inte följer sina skyldigheter, t.ex. vad avser att den dömde inte lämnar urinprov i enlighet med anvisningar. Frågan om domstols möjlighet att i samband med bestämmande av påföljd meddela särskild föreskrift enligt 28 kap. 6 a § brottsbalken får tas upp i ett annat sammanhang.

11 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 29.2.14, innehåller bestämmelser om åtgärder som Kriminalvården får vidta när den som har villkorligt frigivits inte följer sina skyldigheter. Bestäm-melsen ersätter 26 kap. 18–19 §§ brottsbalken. Kriminalvården övertar övervakningsnämndernas befogenhet enligt nämnda bestämmelser.

I *första stycket* anges vissa åtgärder som är av mindre ingripande karaktär. Någon förändring i sak vad gäller möjligheten att besluta om sådana åtgärder är inte avsedd.

Av *andra stycket* följer att Kriminalvården får förverka villkorligt medgiven frihet om mindre ingripande åtgärder inte kan anses tillräckliga. Så kan vara fallet om åsidosättandet är av allvarligt slag eller av större omfattning. Detsamma kan gälla om mindre in-gripande åtgärder kan antas bli verkningslösa. I avsnitt 29.2.14 har getts exempel på fall när villkorligt medgiven frihet bör förverkas.

Är det fråga om ny brottslighet skall normalt domstol avgöra om förverkande av villkorligt medgiven frihet skall ske enligt bestäm-melserna i 34 kap. brottsbalken.

12 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 29.2.15, innehåller motsvarande möjlighet att vidta åtgärder vid skyddstillsyn som enligt 11 § kan vidtas efter villkorlig frigivning. Kriminalvården kan emellertid inte fatta beslut om att undanröja skyddstillsynen. Istället har Kriminalvården att begära att åklagaren för talan i domstol om omvandling av skyddstillsynen till annan påföljd. Beträffande förutsättningarna för att vidta någon av åtgärderna hänvisas till avsnitt 29.2.14 och kommentaren till 11 §. Bestämmelsen ersätter 28 kap. 8 § första stycket brottsbalken.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att Kriminalvården inte får vidta åtgärder enligt 11–12 §§ efter prövotidens utgång. Någon ändring i sak har inte gjorts utöver nödvändiga ändringar till följd av att Kriminalvården övertagit övervakningsnämndernas befogenhet att besluta om åtgärder.

Första stycket motsvarar 26 kap. 20 § andra meningen brottsbalken.

Andra stycket motsvarar 26 kap. 20 § första meningen och 28 kap. 7 § tredje stycket. Någon ändring i sak har inte gjorts. Undanröjande av skyddstillsyn kan ske även efter prövotidens utgång, det avgörande är om talan har väckt innan tiden gick ut.

14 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 29.2.15, innehåller bestämmelser om omhändertagande av den övervakade. Den motsvarar 26 kap. 22 § och 28 kap. 11 § brottsbalken. Någon ändring i sak har inte gjorts.

6 kap. Om samhällstjänst

I detta kapitel ges särskilda bestämmelser om verkställighet av samhällstjänst. Bestämmelserna är tillämpliga såväl vid skyddstillsyn som villkorlig dom och ersätter nuvarande bestämmelser om fullgörande av samhällstjänst enligt 27–28 kap. brottsbalken.

1 §

I paragrafen anges vad som behandlas i kapitlet.

2 §

Paragrafen motsvarar 27 kap. 4 § andra stycket och 28 kap. 5 a § första stycket brottsbalken. Någon annan ändring har inte gjorts än att samhällstjänsten skall fullgöras enligt verkställighetsplanen. Detta innebär att uppgifter om var arbetet skall utföras, vilka arbetstider som skall gälla och övriga villkor skall anges i planen. Vid villkorlig dom kommer planen i huvudsak inte att omfatta mer än de villkor som skall gälla för samhällstjänsten.

3 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 29.2.8, innehåller en bestämmelse om att den dömda på arbetsplatsen inte får vara påverkad av alkohol m.m. och kontroll av detta. Bestämmelsen är ny och har således inte någon motsvarighet i nuvarande lagstiftning. Den gäller både vid villkorlig dom och samhällstjänst. Motsvarande bestämmelse finns i 2 kap. 3 §. Jfr även 3 kap. 50 § och 5 kap. 7 § denna lag samt 28 kap. 6 § brottsbalken.

4 §

Paragrafen ersätter 28 kap. 6 a § brottsbalken. En ändring har gjorts för att markera att bestämmelsen endast gäller den som dömts till skyddstillsyn. Vidare har Kriminalvården övertagit övervakningsnämndernas befogenhet att besluta om övervakning enligt bestämmelsen. I övrigt har någon ändring i sak inte gjorts.

5 §

Paragrafen ersätter 27 kap. 2 a § tredje stycket och 28 kap. 2 a § tredje stycket brottsbalken. Kriminalvården har övertagit rättens och övervakningsnämndernas befogenhet att ändra och upphäva en föreskrift om samhällstjänst. Vidare har angetts att möjligheten endast får användas när särskilda skäl föreligger.

Möjligheten får användas endast i speciella situationer och med mycket stor försiktighet. Det bör i princip endast kunna komma ifråga när det framkommit nya omständigheter efter domen och som därför inte kunnat beaktas av domstolen. Exempelvis kan det visa sig omöjligt att fullgöra samhällstjänsten hos en viss arbetsgivare utan att det beror på den dömda samtidigt som det endast återstår någon timmes arbete. I sådant fall kan det vara lämpligt att sätta ner antalet timmar. Vidare kan finnas skäl att ändra eller upphäva en föreskrift om den dömdes hälsa allvarligt försämras efter domen.

Antalet timmar som skall fullgöras kan inte ökas. Någon möjlighet att meddela ny föreskrift ger inte heller bestämmelsen. Vid skyddstillsyn kan istället andra föreskrifter meddelas.

6 §

Paragrafen har inte någon motsvarighet i nuvarande lagstiftning. Kriminalvården får genom bestämmelsen i första stycket en skyldighet även vid villkorlig dom att begära att åklagaren för talan om undanröjande av den villkorliga domen om den dömda missköter samhällstjänsten.

Vid skyddstillsyn med samhällstjänst finns motsvarande skyldighet. Detta följer av bestämmelserna i 5 kap. 8 §. En upplysning om detta har införts i andra stycket.

Genom ändringen blir det enhetliga regler rörande anmälnings-skyldigheten.

7 kap. Beslut och överklagande

1 §

Bestämmelsens *första stycke* innebär att i princip samtliga beslut enligt lagen fattas av Kriminalvården. Kommittén har behandlat frågan i avsnitt 30.6.2.

Förvaltningslagen (1986:223) gäller för Kriminalvårdens handläggning. Av 7 § denna lag framgår att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så snabbt, enkelt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Lagen innehåller också bestämmelser om rätt till tolk (8 §) och ombud eller biträde (9 §). Det finns även bestämmelser om muntlig handläggning (14 §) som bl.a. innebär myndigheten bestämmer om handläggningen skall vara muntlig. En part skall dock få tillfälle att lämna muntliga uppgifter, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Det sägs också i paragrafen att myndigheten särskilt skall beakta att muntlig handläggning kan underlätta för enskilda. Lagen innehåller vidare bestämmelser om rätten att få ta del av det som tillförts ärendet (15 §). Som huvudregel skall enligt 20 § ett beslut genom vilket myndigheten avgör ett ärende och som gäller myndighetsutövning mot en enskild innehålla de skäl som har bestämt utgången. Enligt 21 § skall en part underrättas om innehållet i beslutet.

Att Kriminalvården kommer att få fatta fler och mer ingripande beslut än tidigare ställer höga krav på handläggningen. Reglerna i förvaltningslagen tillgodoser i de flesta fall dessa krav. Det kan dock krävas både särskild skyndsamhet i handläggningen och god framförhållning av Kriminalvården för att ett eventuellt överklagande av beslutet skall kunna hinna prövas innan ändamålet med beslutet förfallit. Vissa särlösningar behövs också beträffande rätten till muntlighet samt till offentligt biträde.

I *andra stycket* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om beslutsfattandet. De bestämmelser i förordning eller föreskrifter som kommittén avser är framför allt på vilken nivå eller av vilka befattningshavare som vissa beslut bör fattas.

2 §

Paragrafen motsvarar vad som för närvarande gäller enligt bl.a. 57 § första stycket och 58 § andra stycket KvaL och innebär att Kriminalvårdens beslut som huvudregel kan verkställas genast även om det har överklagats eller kan överklagas. Bestämmelsen avser enskilda beslut. Förutom att det kan anges i beslutet att det inte får verkställas förrän det vunnit laga kraft, finns det i 29 § förvaltningslagen och 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) regler om att överklagade beslut kan inhiberas.

3 §

Bestämmelsen är ny och har behandlats av kommittén i avsnitt 30.6.3.

Regleringen innebär att det uttömmande i lagen anges vilka beslut som får överklagas. Övriga beslut som fattas inom Kriminalvården avseende de dömda är således inte överklagbara. Genom att det klart av lag framgår vilka beslut som får överklagas bör handläggningen förenklas. Att vissa beslut som inte är överklagbara ändå överklagas kan inte lösas lagstiftningsvägen. Med en kriminalvårdslagstiftning som tydligt anger vilka regler som gäller för överklaganden bör dock problemet minskas. Det blir tydligare för överprövningsinstansen vilka ärenden som får avvisas på grund av de inte får överklagas. Sådana regler ger också värdefull information till den enskilde, vilket är väsentligt för att denne skall veta vilka möjligheter han eller hon har att påverka sin situation.

4 §

I bestämmelsen anges vilka beslut enligt lagen som får överklagas. Kommittén har behandlat frågan om begränsning av möjligheten att överklaga i avsnitt 30.6.3.

Bestämmelsen omfattar endast beslut i särskilda fall. Det innebär att s.k. normbeslut inte längre är möjliga att överklaga (se avsnitt 30.6.4).

Möjligheterna att överklaga gäller för den enskilde eller den som beslutet angår. I det stora flertalet fall är detta den dömde. I vissa fall, t.ex. vid förverkande av otillåten egendom, kan det även vara andra enskilda som har klagorätt.

Av punkt 1 följer att den som får avslag på en begäran att avtjäna ett fängelsestraff genom korttidsboja kan överklaga det beslutet. Detsamma gäller om kriminalvården beslutar att upphäva ett beslut om korttidsboja, något som ske t.ex. om den dömde använder alkohol eller blir av med sin bostad. Även beslutet om hur hög avgift den dömde skall betala i samband med denna verkställighetsform kan överklagas. Däremot är det inte möjligt att överklaga ett beslut om när avgiften skall erläggas. Detta är enligt kommitténs mening en sådan verkställighetsföreskrift som måste få avgöras av den myndighet som har ansvar för verkställigheten. Kommittén återkommer under 8, 10 och 13 §§ till handläggningsregler vid återkallande av tillstånd till korttidsboja.

Punkten 2 gäller beslut som placering på plats med särskilt hög säkerhet. Den typen av beslut fattas även för närvarande av kriminalvården och är överklagbara. De materiella reglerna har kommittén behandlat i kapitel 19. I detta sammanhang kan uppmärksammas ett rättsfall från Regeringsrätten (RÅ 81 2:44). Fallet handlade om placering på specialavdelning enligt 20 a § KvaL. Regeringsrätten prövade den intagnes överklagande trots att prövningen – till följd av KVS:s efterföljande omprövningsbeslut – inte kunnat leda till en förändrad placering. Regeringsrätten anförde att frågan borde prövas i sak med hänsyn till bl.a. den intagnes intresse av att få förutsättningarna för tillämpningen av bestämmelsen om placering på specialavdelning prövade.

Punkt 3 överensstämmer i sak med nuvarande reglering, dvs. beslutet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Att ett beslut om att en intagen skall flyttas ned i förmånsystemet liksom beslut om nekad uppflyttning i förmånsystemet (punkt 4) skall kunna överklagas har kommenterats i avsnitt 30.6.3. Det kan understrykas att hänvisningen till 3 kap. 6 § andra stycket

medför, att det endast finns rätt att överklaga när en intagen, som enligt verkställighetsplanen skulle flyttas till en högre nivå, nekas detta vid den tidpunkt förflyttningen skulle ske. Det kan också uppmärksammas, att en uppflyttning i förmånssystemet inte alltid kan medföra en fysisk omplacering. Beslut i sådana placeringsfrågor kan inte överklagas.

Frågor som gäller innehållande av ersättning enligt 3 kap. 11 och 12 §§ (punkt 5) rör civila rättigheter och skall, bl.a. i enlighet med Europakonventionens krav, kunna överklagas. När det gäller 11 § kan prövningen i överinstansen även komma att omfatta i vilken mån den dömde verkligen har gjort sig skyldig till den typ av skadegörelse som avses liksom storleken på skadeståndet som sådant.

Avskiljande (punkt 6) innebär en väsentlig inskränkning i en intagens rättigheter. Beslut som innebär att någon för kortare eller längre tid avskiljs från andra bör därför kunna överklagas. Beslut om avskiljande på egen begäran medför emellertid inte några inskränkningar i egentlig mening för den intagne. Dessa beslut är närmast att likställa med placeringsbeslut och bör inte kunna överklagas. De föreslagna bestämmelserna om avskiljande har behandlats i avsnitt 16.2. När det gäller mer tillfälliga avskiljanden kommer de många gånger att ha upphört innan ett eventuellt överklagande hinner prövas. Det kan då ifrågasättas om det finns möjlighet att få beslutet sakprövat. Av avsnitt 30.4.2 framgår emellertid att Europadomstolen ibland har ansett att överklagande skall kunna prövas trots att beslutet redan har ändrats. Regeringsrätten har också i ett mål angående tagande i förvar enligt utlänningslagen, RÅ 1999 ref. 26, funnit att ett överklagat beslut om förvar kunde prövas, trots att det inte längre utgjorde den lagliga grunden för frihetsberövandet. Som skäl för ställningstagandet angavs, att den förvarstagne måste anses ha ett beaktansvärt intresse av att få förutsättningarna för det tidigare förvarstagandet prövat, särskilt som en sådan prövning skulle kunna få betydelse för kommande ställningstagande om det fortsatta förvaret. Det kan också påpekas att det beträffande beslut om avskildhet enligt 17 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård uttalas i förarbetena, att en prövning i efterhand bidrar till att tydliggöra kriterierna för när avskildhet är befogad (prop. 2002/03:53 s. 111).

Att inte få ta emot ett besök kan upplevas som mycket ingripande av den dömde. Sådana beslut får därför enligt punkten 7

överklagas. Förslaget motsvarar i stort vad som gäller för närvarande, dvs. beslut fattas av Kriminalvården och överklagande får ske till allmän förvaltningsdomstol. Det bör uppmärksammas att möjligheterna till och omfattningen av besöken i viss mån styrs av vilken förmånsnivå som den dömde befinner sig på. Även verkställighetsplanens innehåll kan ha betydelse. Dessa omständigheter bör givetvis beaktas i samband med prövningen av om ett beslut skall tillåtas eller inte. Eventuella villkor för besöket, t.ex. att det skall vara bevakat eller pågå under viss tid, är inte överklagbara. Ett undantag är dock om besöket skall ske med s.k. glastruta (punkt 8), vilket har motiverats i avsnitt 30.6.3.

För det fall en intagen får avslag på en begäran om att få ha telefonsamtal eller andra elektroniska meddelanden (punkten 9) enligt 3 kap. 36 § andra stycket skall ett sådant beslut vara möjligt att överklaga. Det bör betonas att det inte är frågor om antalet samtal i sig som kan överklagas utan de beslut som innebär att samtal eller annan kommunikation inte får ske på grund av någon av de omständigheter som anges i bestämmelsen. Vid prövningen av ett sådant beslut måste givetvis beaktas på vilken förmånsnivå den dömde befinner sig liksom om han eller hon är placerad på en plats med förhöjd säkerhet.

När det gäller beslut om kontroll av telefonsamtal eller annat elektroniskt meddelande enligt punkten 10 behandlar kommittén dessa frågor i avsnitt 17.3.

Punkten 11 gäller beslut om kvarhållande av brev eller andra försändelser. De materiella bestämmelserna behandlar kommittén i avsnitt 17.1. Någon skillnad mot dagens möjlighet att överklaga är inte avsedd.

Beslut om kroppsbesiktning (punkt 12) fattas även i dag av kriminalvården och är möjliga att överklaga. I de flesta fall kommer åtgärden att vara slutförd när ett eventuellt överklagande skall ha prövats. På samma sätt som gäller för t.ex. mer tillfälliga avskiljanden går det nästan aldrig att ändra den faktiska åtgärden. Eftersom det kan vara fråga om mycket ingripande och integritetskränkande åtgärder vid en kroppsbesiktning bör besluten ändå vara möjliga att överklaga. I vilken mån beslutet sedan skall sakprövas får överlämnas till rättstillämpningen. Här finns anledning att nämna ett rättsfall från Regeringsrätten, RÅ 1986 ref. 150. Målet handlade om beslut om kroppsbesiktning av en intagen i anstalt. Kammarrätten (som vid den tiden var första domstolsinstans) anförde att beslut om kroppsbesiktning inte

kunde prövas av kammarrätten sedan åtgärden vidtagits. Regeringsrätten ansåg dock att med hänsyn till det ingrepp i den personliga integriteten som kroppsbesiktningen inneburit fick den intagne anses ha ett befogat intresse av att – oaktat att åtgärden redan genomförts – få prövat om laga skäl förelåg för densamma. Målet visades därför åter till kammarrätten för prövning i sak.

Bestämmelsen att kriminalvården skall få fatta beslut om förverkande av egendom (punkt 13) är ny och har behandlats i avsnitt 21.2.3 och 21.2.4. Beslut av förverkande kan vara överklagbart inte bara av den intagne utan av andra personer, t.ex. besökare, som gör gällande äganderätt till den egendom som har förverkats. Det skall uppmärksammas att det för dessa beslut finns en särskild delgivningsregel i 3 kap. 66 §.

Av punkten 14 framgår att även Kriminalvårdens beslut om omhändertagande och annan hantering av egendom som förvarats av Kriminalvården eller som kan komma att förverkas kan överklagas.

Beslut om varning (punkt 15) kan enligt gällande bestämmelser meddelas antingen av Kriminalvården eller övervakningsnämnderna beroende på vilken kategori dömda som avses och överprövas således av olika instanser. Även om varningen i sig inte kan anses som särskilt ingripande för den dömda kan den i ett senare skede i verkställigheten få sådana konsekvenser att den bör kunna överklagas. Förslaget innebär att allmän förvaltningsdomstol blir den enda överklagandeinstansen.

Punkten 16 gäller beslut om tillfällig vistelse utanför anstalt av humanitära skäl. Rätten att överklaga gäller bara beslutet som sådant. De villkor som kan ställas är en sådan väsentlig del av själva beslutet att det inte finns anledning att de skall kunna överklagas särskilt.

Punkten 17 gäller beslut om tillstånd till och upphävande av olika utslussningsåtgärder, dvs. permission, frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och frigivningsboja. Dessa beslut fattas i dag i vissa fall av övervakningsnämnderna eller Kriminalvårdsnämnden och i andra fall av kriminalvården. Vistelse i halvvägshus är en ny föreslagen utslussningsåtgärd. De materiella reglerna återfinns i kapitel 27. Principerna för överklagande har berörts i avsnitt 30.6.3. Utslussningsåtgärder kan också vara begränsade av de regler som gäller på den nivå i förmånssystemet som den intagne befinner sig på och vad som föreskrivits i den vid tillfället gällande verkställighetsplanen. Sådana inskränkningar bör beaktas vid prövningen av överklagandet. Samtliga utslussningsåtgärder kan

enligt bestämmelser i 4 kap. förenas med olika villkor, t.ex. rörande skyldighet att hålla kontakt med kriminalvården. Sådana villkor kan inte överklagas. Det samma gäller den tid som en sådan åtgärd skall pågå. När det gäller beslut om upphävande av åtgärderna kommenteras handläggningen av dessa ärenden även nedan under 8, 10 och 13 §§.

Beslut om att anordna eller förlänga övervakning och meddela föreskrifter i samband med övervakning (punkterna 18 och 19) är beslut som för närvarande fattas av övervakningsnämnderna och kan överklagas antingen till Kriminalvårdsnämnden (beträffande villkorligt frigivna) eller till hovrätt (skyddstillsynsdomda). Dessa beslut kommer nu liksom övriga överklagbara beslut att prövas av allmän förvaltningsdomstol.

Punkten 20 avser beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet. Dessa beslut fattas för närvarande av övervakningsnämnderna och överklagas till Kriminalvårdsnämnden. Besluten får i det föreslagna systemet i stället överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Eftersom besluten innebär frihetsberövande krävs det i viss utsträckning särskilda garantier för handläggningen (se nedan under 8–11 och 13 §§) för att Europakonventionens krav skall anses uppfyllda (se även avsnitt 30.4).

Den föreslagna ordningen om att en intagen, om det föreligger synnerliga skäl, inte skall friges villkorligt efter två tredjedelar av strafftiden (punkt 21) har behandlats i avsnitt 27.7. Dessa beslut, som är mycket ingripande för den intagne, behandlas även nedan under 8–11 och 13 §§.

Av *andra stycket* framgår att överklagande skall ske till länsrätt. Kommittén har behandlat frågan i avsnitt 30.6.6. Av 6 a § förvaltningsprocesslagen framgår bl.a. att överklagandet skall ställas till den myndighet som meddelat beslutet. Överklagandet skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

I *tredje stycket* behandlas frågan i vilken utsträckning det krävs prövningstillstånd för prövning i kammarrätten. Frågan har behandlats av kommittén i avsnitt 30.6.13. I enlighet med huvudregeln för förvaltningsmål skall prövningstillstånd gälla för prövning i kammarrätt för de flesta ärenden. Så gäller även i dag för de kriminalvårdsfall som enligt bl.a. KvaL överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Kommitténs förslag innebär även att nya målgrupper förs till de allmänna förvaltningsdomstolarna. I vissa av dessa bör undantag från huvudregeln göras eftersom de är så ingripande för den enskilde att de skall kunna prövas av kammarrätt utan prövnings-tillstånd. Detta gäller förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet och att den intagne inte skall frigges villkorligt (första stycket punkterna 20 och 21).

5 §

Bestämmelsen är ny och har behandlats av kommittén i avsnitt 30.6.8.

Som kommittén konstaterat är det av stor vikt att kriminalvårdens beslut som rör frihetsberövande handläggs skyndsamt och snabbt kan prövas av domstol. Detta är givetvis väsentligt från rättssäkerhetssynpunkt och för att Europakonventionens krav skall anses uppfyllda.

Ett underställningsförfarande kan garantera en domstolsprövning på ett annat sätt än en möjlighet att överklaga. Ofta är den som skall omhändertas i så dåligt skick till följd av missbruk att han eller hon inte kan ta tillvara en överklagandemöjlighet. Regler om underställning vid tillfälliga omhändertagande finns även i LVU och LVM.

I *första stycket* anges tidsramarna för Kriminalvården att underställa länsrätten beslutet. Detta skall ske genast eller senast dagen efter det att beslutet har verkställts. Bestämmelserna i 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid är avsedda att tillämpas på den föreslagna tidsfristen. Detta innebär att om den dag som underställning senast skall ske infaller på en söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton får underställning ske nästa vardag.

Det kan någon gång förekomma att den som omhändertagits får kännedom om beslutet innan det har verkställts. Han eller hon måste då ha möjlighet att få beslutet prövat. För att undvika att domstolen skall behöva pröva såväl en underställning och ett överklagande skall Kriminalvården enligt *andra stycket* ha skyldighet att underställa beslutet trots att det inte är verkställt om den som omhändertagits begär att beslutet skall prövas av domstol.

I *tredje stycket* anges vad som skall framgå av underställningen och att handlingarna i ärendet skall fogas till underställningen.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad Kriminalvården skall iaktta i samband med ett omhändertagande.

Av första stycket framgår att kriminalvården, i samband med att ett beslut om omhändertagande underställs rätten, normalt skall låta den som omhändertagits få del av handlingarna i ärendet. Denne kan vägra att ta emot handlingarna eller vara inne i en sådan missbruksperiod att han eller hon inte kan ta till sig handlingarna. Kriminalvården kan därför i undantagsfall låta bli att överlämna handlingarna till den som beslutet gäller. Det är dock, inte minst med hänsyn till Europakonventions krav (jfr avsnitt 30.4) viktigt, att denna undantagsregel används med stor försiktighet.

Kriminalvården skall också underrätta den omhändertagne om att han eller hon får att yttra sig skriftligt till rätten inom en viss angiven tid och har rätt att begära muntlig förhandling. Om den omhändertagne begär muntlig förhandling prövar länsrätten den frågan enligt förvaltningsprocesslagens regler. Om det inte går att kommunicera med den omhändertagne innan framställningen ges in till rätten, måste detta framgå av de handlingar som ges in till länsrätten. Det blir i sådana fall länsrätten som får se till att den omhändertagne får del av handlingarna och de upplysningar som han eller hon behöver. Länsrätten är också enligt förvaltningslagen skyldig att se till att den som omhändertagits får del av nytt material, som kommer in i ärendet.

Av *andra stycket* framgår att kriminalvården är skyldig att upplysa den omhändertagne om att ärendet kan avgöras utan att något yttrande enligt första stycket har lämnats.

7 §

Bestämmelsen är ny och reglerar bl.a. tidsfrister för länsrättens prövning av om omhändertagandet skall bestå.

I *första stycket* anges att prövning av om omhändertagandet skall bestå skall göras så snart det kan ske och senast inom fyra dagar från det att beslutet verkställdes. Tidsfristen överensstämmer med den som tillämpas vid de omhändertaganden som enligt nu gällande lagstiftning beslutas av övervakningsnämnden. Den motsvarar också vad som gäller i fråga om häktning. Det kan framhållas att tidsfristen för häktningsförhandling tillkommit mot bakgrund av Europarättens regler. Som framgått av avsnitt 30.4 gäller denna praxis i princip endast häktning eller motsvarande. Vid den sorts frihetsberövande som det här är fråga om, där den person som är

frihetsberövad redan fått skuldfrågan prövad av rätten, kan det enligt kommitténs mening ifrågasättas om inte en väsentligt längre tidsutdräkt kan tillåtas. Som regel bör det emellertid vara fullt möjligt att genomföra en förhandling inom fyra dygn. Om det på grund av någon särskild omständighet är nödvändigt får tiden innan länsrätten prövar frågan emellertid förlängas till en vecka. Det kan t.ex. vara nödvändigt att avvakta att den omhändertagne blir i stånd att redogöra för varför han inte skött sina åligganden.

Av *andra stycket* framgår att kriminalvården genast skall upphäva beslutet om omhändertagande, om det inte längre finns skäl för det. Detta gäller även om beslutet har underställts länsrätten och ännu inte avgjorts där. Ett omhändertagandebeslut är till sin karaktär en tillfällig åtgärd som skall ersättas av något annat. Även om det inte direkt anges i lagen kan och bör självfallet även domstolen genast häva ett omhändertagande om man finner att det inte bör bestå. Reglerna om hörande av den omhändertagne behöver då inte följas.

Enligt *tredje stycket* upphör beslutet om omhändertagande i vissa fall, trots att den omhändertagne inte frigges. Det gäller om den omhändertagne frihetsberövas enligt ett annat beslut. Det kan t.ex. vara fråga om att den omhändertagne häktas eller tas in i anstalt. Ett annat exempel är om allmän domstol i samband med undanröjande av skyddstillsyn enligt 28 kap. brottsbalken fattar beslut om omhändertagande.

8 §

I paragrafen återfinns en bestämmelse om särskilda krav på skyndsamhet vid handläggningen av vissa ärenden. Kommittén har tagit upp frågan i avsnitt 30.6.8.

När det gäller behovet av snabb handläggning för beslut om omhändertagande har de behandlats ovan under 5–7 §§. Även andra ingripande beslut bör behandlas skyndsamt. Det gäller vid upphävande av korttidsboja och olika utslussningsåtgärder liksom vid förverkande av villkorligt medgiven frihet vid misskötsamhet.

Även för ärenden om villkorlig frigivning enligt 4 kap. 16 § andra stycket och 17 § bör gälla ett skyndsamhetskrav. Som framhållits i avsnitt 27.7.5 är det i dessa fall viktigt med god framförhållning från Kriminalvårdens sida. Det är också viktigt att rättens handläggning sker snabbt så att den dömde inte kommer att vara frihetsberövad längre tid än nödvändigt.

Skyndsamhetskravet i paragrafen gäller såväl Kriminalvårdens som förvaltningsdomstolarnas handläggning.

9 §

Bestämmelsen gäller i vilka typer av ärenden som offentligt biträde skall förordnas för den dömda. Frågan har behandlats av kommittén i avsnitt 30.6.10.

Bestämmelsen motsvarar den regel som gäller enligt 37 kap 9 § brottsbalken. Tillägg har emellertid gjorts beträffande ärenden om villkorlig frigivning enligt 4 kap. 16 § andra stycket och 17 §. I de fall Kriminalvården överväger att inte bevilja frigivning trots att den intagne avtjänat två tredjedelar av det utdömda straffet skall den intagne alltså ges rätt till biträde. Som tidigare påpekats är det önskvärt och bör som regel vara möjligt att ett sådant beslut hinner överklagas och behandlas av domstol innan dagen för den möjliga frigivningen. Kriminalvården bör därför så snart fråga om sådant beslut tagits upp informera den intagne om rätten till offentligt biträde.

Rätten till offentligt biträde i de angivna situationerna är inte absolut. Biträde skall som regel inte behöva förordnas om den dömda inte motsätter sig det aktuella beslutet eller om det i praktiken har mycket liten betydelse för honom. Undantagsregeln bör emellertid användas med stor försiktighet.

Ett beslut om att neka offentligt biträde kan överklagas enligt 8 § lagen (1996:1620) om offentligt biträde. Gemensamma bestämmelser om offentligt biträde finns samlade i den lagen med tillhörande förordning (1997:405).

10 §

Paragrafen anger i vilka fall som Kriminalvårdens handläggning skall ha muntliga inslag.

Som kommenterats under 1 § gäller förvaltningslagens regler om muntlig handläggning för Kriminalvården. Vissa ärenden är dock av särskilt ingripande karaktär. Det gäller beslut om upphävande s.k. korttidsboja och olika utslussningsåtgärder, förverkande av villkorligt medgiven frihet samt beslut om villkorlig frigivning (se även 8 §). Det måste i dessa anses särskilt viktigt att den dömda hörs och får tillfälle att muntligen framföra sina synpunkter. Det bör dessutom ge Kriminalvården ett bättre beslutsunderlag. Rätten till muntlighet är inte absolut, men det bör krävas starka skäl för att frångå den.

Beträffande muntlig handläggning i övriga ärenden inom Kriminalvården är som nämnts förvaltningslagen tillämplig.

11 §

I paragrafen regleras i vilken utsträckning som länsrätt och kammarrätt skall hålla muntlig förhandling utöver vad som anges i förvaltningsprocesslagen. Kommittén har behandlat frågan i avsnitt 30.6.11.

Bestämmelsens *första stycke* innebär att den dömde skall ha rätt att på begäran få till stånd en muntlig förhandling i ärenden angående villkorlig frigivning enligt 4 kap. 16 § andra stycket och 17 § samt förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 5 kap. 11 § andra stycket.

Även rätten till muntlig förhandling i dessa fall är villkorad av att en sådan förhandling inte är uppenbart obehövlig. Så kan vara fallet om det är uppenbart att överklagandet skall bifallas.

I övriga fall gäller den allmänna regleringen i 9 § förvaltningsprocesslagen. Den innebär att handläggningen som huvudregel är skriftlig, men att muntlig förhandling skall hållas om en enskild som för talan i målet begär det, under förutsättning att förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar emot det. Rätten kan även i de fall muntlig förhandling inte begärs hålla en sådan om det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av ärendet.

Av *andra stycket* följer att den dömde skall informeras om sin rätt att begära muntlig förhandling enligt första stycket.

12 §

Bestämmelsen är ny och innehåller bestämmelser om deltagande vid sammanträden genom ljudöverföring och genom ljud- och bildöverföring. Den har behandlats i avsnitt 30.6.11.

Huvudregeln, som finns i *första stycket*, är att den som skall delta i ett sammanträde inför rätten skall vara fysiskt närvarande i rättssalen eller där sammanträdet annars hålls.

Av *andra stycket* framgår att det är rätten som avgör om ett deltagande får ske på annat sätt, dvs. genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring. I detta stycke, tillsammans med det tredje stycket, regleras också under vilka förutsättningar rätten får fatta ett sådant beslut. Terminologin är avsedd att vara teknikneutral och täcka även andra sätt att överföra ljud och bild än de som finns för närvarande. Det är endast rätten som kan besluta om att ett deltagande genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring kan

ske. Kriminalvården skall dock alltid yttra sig innan rätten avgör frågan. Den dömde kan inte hindra att förhandlingen genomförs på det angivna sättet. Om det inte finns något särskilt hinder bör han eller hon emellertid få lämna synpunkter innan rätten fattar sitt beslut. Det bör vidare endast undantagsvis få förekomma att den som överklagat beslutet endast deltar genom ljudöverföring.

Bestämmelsen är tillämplig i samtliga instanser. Den i paragrafen angivna tekniken kan användas såväl i fråga om parter som i fråga om andra personer som skall delta i ett sammanträde, t.ex. frivårdstjänstemän. Vid bedömningen av om ett deltagande genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring skall ske skall rätten beakta vilka skäl som kan finnas för det och styrkan av dessa. I paragrafen nämns två omständigheter, som rätten särskilt skall beakta vid sin bedömning.

Den första omständigheten är säkerhetsskäl. Bestämmelsen skiljer sig härvidlag från vad som gäller vid domstolsförhandlingar i övrigt men är motiverad av att det oftast rör sig om personer intagna i anstalt. Det saknar i princip betydelse om det skulle vara möjligt att genom särskilda bevakningsinsatser eliminera eller väsentligt minska säkerhetsrisken

Vidare skall särskild hänsyn tas till de kostnader eller olägenheter som en inställelse inför rätten annars skulle medföra. Med detta avses inte endast kostnader eller olägenheter för den person frågan rör, t.ex. resekostnader, utan även kostnader eller olägenheter för andra som kan uppkomma om personen i stället skall infinna sig i rättssalen. Det kan t.ex. vara kostnader för att transportera frihetsberövade.

Att säkerhetsskäl, kostnader och olägenheter angetts särskilt i paragrafen utesluter inte att det kan finnas någon annan anledning till att låta en part eller någon annan delta i sammanträdet genom ljudöverföring eller genom ljud- och bildöverföring.

Av *tredje stycket* följer att den som deltar i ett sammanträde genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring skall anses ha inställt sig inför rätten på samma sätt som om inställelsen rent faktiskt ägt rum i rättssalen.

Det *fjärde stycket* innehåller en bestämmelse om att rätten får förordna om hämtning till förhandlingen om den dömde uteblir.

13 §

Bestämmelsen reglerar i vilken utsträckning som nämndemän skall delta i rätten. Kommittén har tagit upp frågan i avsnitt 30.6.9 och bl.a. framhållit vikten av insyn i de ärenden som gäller mer ingripande åtgärder.

14 §

Denna paragraf, som är ny, innehåller bestämmelser om behörig domstol. Frågan har behandlats i avsnitt 30.6.12.

Enligt huvudregeln i *första stycket* avgörs forumfrågan av var den anstalt, det häkte eller det frivårdskontor, där den dömda är inskriven, är beläget. I första styckets andra mening finns en särskild regel om beslutet riktar sig mot någon eller några okända personer, något som kan bli fallet vid omhändertagande av egendom. Beslutet skall då överklagas till den länsrätt där den anstalt där egendomen påträffades är belägen.

I *andra stycket* regleras de fall där beslutet gäller en person som inte omfattas av reglerna i första stycket. Det får ankomma på regeringen att besluta vilken länsrätt som skall behandla överklagandena i dessa fall.

15 §

Paragrafen motsvarar bestämmelsen i 38 kap. 10 § brottsbalken och anger sättet för att meddela en varning. Eftersom Kriminalvården enligt kommitténs förslag kommer att överta övervakningsnämndernas roll när det gäller att fatta beslut om varning gäller bestämmelsen nu i stället Kriminalvården. Även de allmänna förvaltningsdomstolarna beslut om varning omfattas.

För att regeln skall vara organisationsoberoende har det inte angetts att Kriminalvården kan överlämna åt annan enhet eller liknande att meddela en varning. Det måste anses självklart att Kriminalvården kan lösa denna sorts frågor internt.

16 §

Bestämmelsen motsvarar 38 kap. 12 § brottsbalken och anger att polismyndigheten skall lämna domstolarna och Kriminalvården handräckning när det behövs för att den dömda skall inställa sig i samband med handläggningen av ett ärende. Behov av polishandräckning föreligger oftast när det gäller beslut om omhändertagande enligt 5 kap. 14 §.

17 §

Bestämmelsen motsvarar dagens 58 a § KvaL. Endast en språklig justering har gjorts. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Paragrafen reglerar möjligheten för regeringen att beträffande en viss intagen besluta att ett ärende om vistelse eller verkställighet utanför anstalt skall överlämnas till regeringens prövning, om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

18 §

Kommittén har behandlat bestämmelsen i avsnitt 30.6.14.

Paragrafen motsvarar 59 § andra meningen KvaL och innebär att vissa beslut får överklagas till regeringen. De ändringar som gjorts är föranledda av att bestämmelserna skall vara organisationsoberoende och är endast av redaktionell betydelse.

33.3 Förslaget till lag om ändring av brottsbalken**26 kap.**

I kapitlet har föreslagits att 26 kap. 5–24 §§ upphör att gälla. De flesta av bestämmelserna har överförts till den nya kriminalvårdslagen. Vidare har föreslagits att en ny paragraf införs (4 §). Ändringarna är föranledda av förslaget till ny kriminalvårdslag.

4 §

Paragrafen är ny.

I *första stycket* har införts en hänvisning till kriminalvårdslagen och strafftidslagen.

Andra stycket motsvarar nuvarande bestämmelse i 21 §, som föreslås bli upphävd. Någon ändring i sak har inte gjorts. En liknande bestämmelse finns beträffande villkorlig dom i 27 kap 7 § och föreslås beträffande skyddstillsyn i 28 kap. 8 §.

27 kap.

I kapitlet har föreslagits att 27 kap. 2 och 4 §§ skall ha ändrade lydelse. Ändringarna är föranledda av förslaget till ny kriminalvårdslag.

2 a §

Tredje stycket har utgått. Bestämmelsen har överförs till 5 kap. 5 § kriminalvårdslagen.

4 §

Det nuvarande andra stycket har utgått för att ersättas av bestämmelsen i 5 kap. 2 § kriminalvårdslagen. I andra stycket har istället införts en ny hänvisning till kriminalvårdslagen.

28 kap.

I kapitlet har föreslagits att 5 a § skall upphöra att gälla för att ersättas av bestämmelserna i 5 kap. 2 och 4 §§ kriminalvårdslagen. Det har också föreslagits att 10 § flyttas till 8 §. Vidare har föreslagits att 2 a, 4–6, 7–9 och 11 §§ skall ha ändrade lydelse. Ändringarna är föranledda av förslaget till ny kriminalvårdslag.

2 a §

Tredje stycket har utgått. Bestämmelsen har överförs till 5 kap. 4 § kriminalvårdslagen.

4 §

Första stycket har endast varit föremål för språklig justering.

Bestämmelsen i andra stycket motsvarar vad som nu följer av 6 a § jämfört med 26 kap. 14 §. Någon ändring i sak är inte avsedd.

5 §

Paragrafens andra stycke har ändrats till följd av förslaget till ny kriminalvårdslag. De särskilda bestämmelser som åsyftas återfinns i den 5 kap. 8 och 11 §§ i den föreslagna lagen. Med stöd av dessa bestämmelser kan Kriminalvården besluta att övervakning skall upphöra i förtid eller förlängas.

I övrigt har paragrafen endast ändrats i språkligt hänseende. Någon ändring i sak är inte avsedd.

6 §

Bestämmelsen har ändrats.

Enligt tidigare lydelse skulle vissa verkställighetsbestämmelser i 26 kap. 12–17 §§ tillämpas även vid skyddstillsyn. Dessa bestäm-

melser har med vissa ändringar överförts till kriminalvårdslagen. Ändringarna har kommenterats under respektive paragraf i kriminalvårdslagen.

Enligt den tidigare lydelsen skulle rätten i domen förordna övervakare. Denna skyldighet har i 5 kap. 2 § kriminalvårdslagen överförts till Kriminalvården.

I bestämmelsen anges vilka särskilda föreskrifter som rätten kan meddela i samband med dom på skyddstillsyn. Någon förändring av rättens möjligheter i sak har inte gjorts.

7 §

Paragrafen har ändrats.

I den tidigare lydelsen fanns bestämmelser om varning och andra åtgärder vid misskötsamhet. Detta regleras nu i 5 kap. 11 §.

I paragrafen regleras nu möjligheten för rätten att i samband med en dom till skyddstillsyn meddela föreskrift om sättet för betalning av skadestånd till följd av brottet. Bestämmelsen fanns tidigare i 26 kap. 15 § och har förts till en egen paragraf för att inte blandas samman med bestämmelser om verkställighet av skyddstillsyn.

8 §

Paragrafen har ändrats.

I den tidigare lydelsen fanns bestämmelser om undanröjande av skyddstillsyn. Detta regleras nu i 5 kap. 12–13 § kriminalvårdslagen.

I paragrafens *första stycke* har införts en hänvisning till kriminalvårdslagen.

I *andra stycket* finns en hänvisning till 34 kap. Den har överförts från 10 §. Någon ändring i sak är inte avsedd.

9 §

Andra stycket i paragrafen har ändrats. Ändringen är föranledd av den nya kriminalvårdslagen och innebär endast att en hänvisning har gjorts till relevant lagrum.

11 §

Paragrafen har ändrats.

Enligt tidigare lydelse kunde övervakningsnämnd besluta om omhändertagande. I paragrafen har övervakningsnämndernas befogenhet tagits bort. Nämndens befogenhet har istället föreslagits överförd till Kriminalvården enligt 5 kap. 14 § kriminalvårdslagen.

I övrigt har endast språkliga justeringar gjorts.

Av 7 kap. 7 § tredje stycket kriminalvårdslagen följer att Kriminalvårdens eller i förekommande fall förvaltningsdomstols beslut om omhändertagande skall upphöra att gälla om allmän domstol beslutar om omhändertagande i samband med prövning om undanröjande av skyddstillsyn.

34 kap.

4 §

Ändringen i paragrafens *tredje stycke* är en följd av att 26 kap. 10 och 18 §§ föreslås upphöra gälla och ersättas med andra bestämmelser.

38 kap.

3 §

Ändringen i bestämmelsens *första stycke* är föranledd av att 27 kap. 2a § tredje stycket föreslås upphöra att gälla.

Den föreslagna ändringen i paragrafens *andra stycke* är en följd av dels ändringsförslaget i 28 kap. 8 §, dels förslaget att avskaffa övervakningsnämnderna.

5 §

Ändringen som föreslås följer av förslaget till ändring i 28 kap. 8 §.

6 §

Den föreslagna ändringen i paragrafens *andra stycke* är en följd av att 27 kap. 2 a § tredje stycket föreslås upphöra att gälla.

8 §

I paragrafens *första stycke* föreslås en ändringen som följd av att 27 kap. 2 a § tredje stycket enligt förslaget skall upphöra att gälla.

9 §

Den föreslagna ändringen i bestämmelsen är föranledd av att 27 kap. 2 a § tredje stycket enligt förslaget skall upphöra att gälla.

10 §

Bestämmelsen föreslås få en ny lydelse som följd av att övervakningsnämnderna enligt förslaget skall avskaffas. En bestämmelse motsvarande denna föreslås införas i 7 kap. kriminalvårdslagen.

12 §

De föreslagna ändringarna är en följd av att övervakningsnämnderna och Kriminalvårdsnämnden enligt förslaget skall avskaffas samt att 26 kap. 22 § enligt förslaget skall upphöra att gälla. En motsvarande bestämmelse har införts i 7 kap. kriminalvårdslagen.

33.4 Förslaget till lag om ändring i lagen om beräkning av strafftid

Lagen har ändrats till följd av förslaget till ny kriminalvårdslag och varit föremål för en översiktlig språklig översyn. I möjligaste mån har bestämmelserna gjorts organisationsoberoende. Bestämmelser om vilken del av kriminalvården som skall svara för en viss åtgärd har därför utgått. I 7 och 23 a § har förslagits vissa ändringar i sak. Några bestämmelser har utgått för att regleras i förordning eller föreskrifter. Vidare har vissa bestämmelser i brottsbalken och IövL överförts till lagen.

Rubriken till 2-18 §§ har språkligt ändrats från "Befordran av dom till verkställighet" till "Om verkställighetens inledande". Någon ändring i sak är inte avsedd.

1 §

Paragrafen har varit föremål för en språklig översyn. Någon ändring i sak är inte avsedd.

2-3 §§

Bestämmelserna i 2-3 §§ har språkligt moderniserats. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I 2 § *andra stycket* har förtydligats att en dom i visst fall inte får verkställas trots att den har vunnit laga kraft. Det gäller när domstol skall göra en ny prövning av påföljden enligt 34 kap. 10 § brottsbalken. En sådan prövning skall göras om den dömde har begått ett nytt brott innan han eller hon har börjat avtjäna ett tidigare utdömt fängelsestraff för andra brott. Prövningen avser

endast den senast utdömda påföljden. Något hinder att verkställa den först utdömda påföljden finns inte.

Ändringen i 2 § andra stycket innebär inte någon ändring i sak mot nuvarande tillämpning.

4 §

De nuvarande bestämmelserna i 4–7 §§ utgår. Istället anges i 4 § att bestämmelser om nöjdförklaring får ges i förordning och föreskrifter.

8 §

Paragrafen har varit föremål för en språklig översyn. Någon ändring i sak är inte avsedd.

9 §

Paragrafen har varit föremål för en språklig översyn och gjorts organisationsoberoende. Någon ändring i sak är inte avsedd.

10 §

Paragrafens första stycke har varit föremål för en språklig översyn och gjorts organisationsoberoende. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Andra stycket är nytt. Enligt nuvarande bestämmelser kan den som är på fri fot själv inställa sig vid den tidpunkt och vid den anstalt som han eller hon själv önskar. Den nya bestämmelsen medför att detta inte längre blir möjligt. Istället avgör Kriminalvården när och var den dömde skall börja avtjäna straffet. Kriminalvården skall planera verkställigheten så att inställelsen kan ske vid lämplig tid och plats för att kunna ta emot den dömde på rätt sätt utifrån dennes individuella förhållanden.

10 a §

Bestämmelsen har förts över från 11 § IövL. Någon ändring i sak är inte avsedd.

10 b §

Bestämmelsen har förts över från 12 § andra stycket IövL. Den nya benämningen på verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll har använts. Någon ändring i sak är inte avsedd.

10 c §

Paragrafen motsvarar 10 § andra–fjärde stycket. Bestämmelserna har varit föremål för en språklig översyn. Någon ändring i sak är inte avsedd.

11 §

Paragrafen har varit föremål för en språklig översyn. Någon ändring i sak är inte avsedd.

12 §

Paragrafen har varit föremål för en språklig översyn. Någon ändring i sak är inte avsedd. Bestämmelsen i fjärde stycket har förts över till 13 §.

13 §

Paragrafen har varit föremål för en språklig översyn. Första stycket har hämtats från 12 §. Bestämmelsen har vidare delats upp i två stycken. Någon ändring i sak är inte avsedd.

14 §

Paragrafen har varit föremål för en språklig översyn. Någon ändring i sak är inte avsedd.

16 §

Bestämmelsen har förts över från 12 § IövL. Någon ändring i sak är inte avsedd.

18 §

Paragrafen har varit föremål för en språklig översyn. Någon ändring i sak är inte avsedd.

19 §

De ändringar som gjorts i paragrafen är föranledda av kommitténs övriga förslag. Paragrafen har också varit föremål för en språklig översyn. Någon ändring i sak är inte avsedd.

19 a §

Paragrafens *tredje stycke* har ändrats till följd av kommitténs förslag till ny kriminalvårdslag. Någon ändring i sak är inte avsedd.

23 §

Paragrafens tredje stycke har utgått på grund av förslaget till ny kriminalvårdslag. Bestämmelsen har ersatts av 23 a §.

23 a §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 27.1.8, ersätter 23 § strafftidslagen, 39 § KvaL och 15 § IöVL.

Bestämmelsen i *första – andra stycket* motsvarar i princip vad som gäller enligt 39 § KvaL och 15 § IöVL. Kriminalvården övertar ansvaret att göra den avräkning som övervakningsnämnderna i vissa fall skulle göra enligt IöVL.

Missbrukar den intagne friheten genom att avvika eller utnyttja den för annat än avsett ändamål skall inte tiden utanför anstalt avräknas.

I *andra stycket* har lagts till att skälig hänsyn skall tas till vad den intagne kan ha avtjänat av straffet till följd av vistelsen utanför anstalt. Den dömde kan t.ex. ha varit föremål för ingripande åtgärder vid vårdvistelse. I sådana fall kan viss tid inräknas trots misskötsamheten.

Bestämmelsen i *tredje stycket* är nytt och har behandlats i avsnitt 27.4.2. Den innebär ett undantag från huvudregeln i första stycket om att all tid som den dömde vistats utanför anstalt skall räknas in i verkställighetstiden.

Finns det särskilda skäl skall mer än en tredjedel av tiden utanför anstalt räknas in i verkställighetstiden. Exempel på när det kan finnas särskilda skäl har lämnats i avsnitt 27.4.2.

25 §

Andra stycket i paragrafen är nytt. Det motsvarar en bestämmelse i 12 § andra stycket IöVL.

27 §

Paragrafen är överförd från 26 kap. 23 § brottsbalken och har varit föremål för en språklig översyn. Någon ändring i sak är inte avsedd.

33.5 Förslaget till lag om ändring i skollagen

11 kap.

10 och 19 §§

I paragrafernas *sista stycken* har förtydligats att intagna som har frigång under dagtid har rätt att delta i grundläggande resp. gymnasial vuxenutbildning. De som är föremål för utökad frigång och andra utslussningsåtgärder är inte intagna i anstalt. Något särskilt förtydligande beträffande dessa har därför inte ansetts nödvändigt.

13 kap.

6 §

I paragrafen har endast gjorts en mindre språklig justering till följd av ändringen i 7 §.

7 §

I paragrafen har införts en bestämmelse som klargör att den som är intagen i anstalt inte har rätt att delta i sfi. Någon ändring i förhållande till nuvarande tillämpning innebär inte förslaget. I övrigt kan hänvisas till kommentaren till 11 kap. 10 och 19 §§.

G

Reservationer, särskilda
yttranden och bilagor

Reservation

av *Monika Ekström (mp)*, *Kjell Eldensjö (kd)*, *Yvonne Oscarsson (v)*
och *Gunnel Wallin (c)*

Vi fyra reserverar oss mot majoritetens förslag om att övervakningsnämnderna inte längre skall finnas kvar. Kjell Eldensjö och Gunnel Wallin vill för egen del reservera sig i fråga om rymning och avvikelse från anstalt samt kriminalvårdens ekonomi. Till stöd för vår uppfattning vill vi framhålla följande.

Övervakningsnämnderna (*Monika Ekström, Kjell Eldensjö, Yvonne Oscarsson och Gunnel Wallin*)

Frågan om övervakningsnämndernas framtida fortlevnad har i utredningen varit en fråga som både sakkunniga och ledamöter haft delade meningar om.

Som följd av att så många beslut som möjligt enligt förslagen kommer att fattas av Kriminalvården själv som första instans, står det klart att nämnderna om de skall finnas kvar i framtiden huvudsakligen kommer att fungera som överprövningsinstans för vissa beslut som fattas av Kriminalvården.

Med nedläggning av övervakningsnämnderna skulle överprövningen läggas på länsrätter, vilka idag har ringa erfarenhet av de ärenden som blir aktuella. Övervakningsnämnderna har däremot under mycket lång tid fungerat väl och är specialiserade på dessa typer av ärenden. Det torde otvivelaktigt vara så att övervakningsnämnderna skulle klara det förändrade läget på ett utmärkt sätt och inget talar för att en sådan ordning skulle bli kostsammare än om tingsrätter och länsrätter tar över. Övervakningsnämnderna leds idag av domare. Dessutom skulle ärendena med stor sannolikhet komma att få en snabbare behandling i övervakningsnämnderna.

Det är tveksamt att, med så många förändringar inom Kriminalvården som föreslås, dessutom samtidigt ta bort väl fungerande övervakningsnämnder. Framtiden borde i stället få visa om det eventuellt senare kan finnas fog för förändrad ordning beträffande överprövning av ärendena från Kriminalvården.

Vi reserverar oss mot kommitténs slutsats att övervakningsnämnderna skall läggas ned. Det är vår uppfattning att de tills vidare skall finnas kvar.

Rymning och avvikelse från anstalt (*Kjell Eldensjö och Gunnel Wallin*)

Om intagen avviker under längre tid från anstalt eller på annat sätt missköter sig, ska det vara möjligt att förlänga fängelsetiden betydligt längre tid än idag. Detta innebär att den intagne i extremfallen kan få avtjäna hela strafftiden och alltså inte bli frigiven vid 2/3 av strafftiden.

Idag är det inte straffbart att som intagen rymma från anstalt. Detta sänder ut fel signaler i samhället. Det borde vara självklart att den som flyr sitt fängelsestraff döms och straffas för detta.

Med hänsyn till det sagda föreslår vi att det införs en lagbestämelse som straffbelägger rymning.

Kriminalvårdens ekonomi (*Kjell Eldensjö och Gunnel Wallin*)

Vi vill i sammanhanget påpeka vikten av att såväl intagna som allmänheten uppfattar att lagstiftningen och kriminalvårdens regelverk är så tydligt utformade att det inte råder någon tveksamhet om påföljderna och deras verkställighet. Ekonomin får på inga villkor leda till eftergifter i dessa avseenden, t.ex. beträffande frivård, permission, vård eller annat.

Dessutom har överbeläggningen på anstalterna under senare år utgjort ett stort problem. Därför är det nödvändigt att fortsätta den utbyggnad av anstaltsplatser som påbörjats.

Tillsammans med alla de förslag som kommittén lägger i betänkandet och för att på sikt kunna minska behovet av kriminalvård krävs redan nu en rejäl höjning av de ekonomiska anslagen. Detta kan på längre sikt ge både en human och ekonomisk vinst.

Reservation

av Karin Granbom (fp)

Inledning

När en person döms till ett frihetsberövande straff är detta en markering att personen har betett sig på ett sätt som är oacceptabelt i samhället. Tanken är också att sätta stopp för eventuell fortsatt kriminalitet. Kriminalvårdens uppgift är dels att skydda samhället, dels att påverka och stödja intagna så att de vid frigivning vill och kan leva laglydigt.

Folkpartiet liberalerna har länge efterfrågat en kriminalvård som i högre grad är anpassad efter den enskilde intagnes behov och som ger honom eller henne drivkrafter till en god utveckling under påföljden. Jag emotser att alla intagna får en väl utarbetad verkställighetsplan och att tydliga incitament ges att noga följa denna. Jag står också bakom förmånssystemet som på olika sätt snabbt ger konsekvenser på skötsamhet och misskötsamhet i anstalt. Under hela verkställigheten ska det finnas mål att sträva efter.

Nej till utökad frigång

Att i dagsläget öppna upp för betydligt utökad frigång är förhastat och något jag motsätter mig. Den 1 april 2005 utökades möjligheterna för utslussning med fotboja inom en försöksverksamhet. Resultatet av denna lagstiftning bör utvärderas innan utökade möjligheter till vistelse utanför anstalt införs.

Före den 1 april 2005 kunde en intagen beviljas möjlighet att vistas med fotboja utanför anstalt först efter två år och maxtiden för intensivövervakning var högst fyra månader för villkorlig frigivning. Nu kan en intagen som har dömts till 1,5 år i fängelse beviljas fotboja i fyra månader och den som är dömd till två år eller mer till sex månaders intensivövervakning.

Detta innebär att vid strafftider på mellan 1,5 år och tre år kan intagna redan idag tillbringa lika mycket tid eller mer utanför anstalt som skulle vara fallet med majoritetens förslag om utökad frigång. Skillnaden är att kriminalvården vid intensivövervakning har större möjlighet att kontrollera att den intagne verkligen fullgör sina ålägganden.

Vid strafftider på mindre än 1,5 år kan en intagen med kommitténs förslag fullständigt vistas utanför fängelset efter halva tiden. Jag anser att det är rimligt att en person med 1,5 års strafftid eller kortare vistas i anstalt fram till villkorlig frigivning för att i anstalt komma i fråga för behandling, utbildning och arbete. Möjlighet att placeras på behandlingshem, vistas utanför anstalt dagtid, utökade permissioner samt meningsfulla aktiviteter i anstalt bör utgöra tillräckliga incitament för denna grupp.

Möjlighet till förlängd permission för livstidsdömda

För skötsamma livstidsdömda som bedöms ha mycket låg risk att begå brott anser jag att det borde finnas möjlighet till längre permissioner än dagens 48-timmars-permission. Maxtiden bör kunna förlängas till 72 timmar. Denna nivå ska kunna nås efter stegvis förlängda permissioner som under år har skötts oklanderligt. Kvalifikationstiden på fyra år och sex månader för första permission bör kvarstå.

Kriminalisering av avvikelser och rymning

För mig är det stötande att intagna medvetet kan avvika från permission eller på annat sätt rymma och inte få annat straff än ett antal dagars senareläggning av villkorlig frigivning. Idag utdöms straff för brottsliga gärningar i samband med rymning, men rymning i sig är inte brottsligt, vilket det borde vara.

Kommitténs skrivning om rymning och avvikelser (20.3.3) och påföljden för detta är otydlig. Det ges ett exempel på avvikelser som anses ha ett lågt straffvärde och därmed kunna sanktioneras inom förmåns- och utslussningssystemet medan ett annat exempel anses allvarligare och sanktionen kan därmed innebära att villkorlig frigivning inte medges. Det är oklart hur lång tid den villkorliga frigivningen skall dröja till följd av misskötsamhet eller om

möjligheten till villkorlig frigivning alltid fullständigt försvinner om den villkorliga frigivningen påverkas.

Jag anser att en domstol bör bedöma hur allvarlig en rymning eller avvikelse varit och utifrån detta utdöma en påföljd. Mot denna bakgrund reserverar jag mig mot att kommittén inte straffbelägger rymning och avvikelse från anstalt.

Utbyggnad och ekonomiska förutsättningar

Avslutningsvis vill jag säga att det är av största vikt att både påföljder och verkställighet präglas av tydlighet och förutsägbarhet både för intagna och samhällsmedborgare. Det får aldrig råda misstanke om att ökad utevistelse beror på ekonomiska eller administrativa problem, såsom att antalet platser inte varit tillräckligt. Kriminalvården har under senaste tiden präglats av överbeläggning och en ansträngd ekonomi. En fortsatt utbyggnad och ett ökat ekonomiskt anslag är en förutsättning för att kommitténs förslag ska kunna få god effekt.

Reservation

av Jeppe Johnsson (m)

Majoriteten i utredningen öppnar för att återinföra halvtidsfrigivning.

Med utredningsmajoritetens skrivningar befarar jag att den föreslagna möjligheten till utökad frigång redan efter halva strafftiden, tillsammans med nuvarande regler för IÖV-utsluss, öppnar för att i praktiken återinföra halvtidsfrigivning. Jag motsätter mig detta.

Min grundinställning är att den strafftid som domstolen utdömt skall avtjänas. Efter att 2/3 av strafftiden har avtjänats skall det dock vara möjligt att bli villkorligt frigiven. Stor hänsyn skall då tas till hur den dömda skött sig under fängelsetiden. Av betydelse för bedömningen skall vara hur han/hon deltagit i den programverksamhet som ansetts befogad för rehabiliteringen, förekomst av missbruk under fängelsetiden, hur permissioner skötts m.m. Av största vikt är också att en kvalificerad bedömning görs av den intagnes farlighet. Beslut om villkorlig frigivning bör prövas av den domstol som utdömt straffet.

I likhet med utredningens majoritet vill jag öka inslaget av positiva incitament. Ett sådant incitament utgör frigivning redan efter att 2/3 av strafftiden har avtjänats – om den intagne skött sig under fängelsevistelsen. Det skall alltid löna sig bättre att sköta sig under verkställighetstiden än att inte sköta sig. Ett sådant system ökar dessutom möjligheten att fler sköter påföljder i frihet och att vi får ett bättre klimat i våra fängelser, vilket skulle vara bra både för intagna och personal.

Tidpunkten för frigivning torde vara ett mycket starkt incitament till skötsamhet och deltagande i såväl påverkansprogram som utbildning och/eller arbetsträning. Dessa faktorer påverkar också starkt den intagnes möjligheter att efter frigivningen övergå till ett liv utan fortsatt kriminalitet. Obligatorisk villkorlig frigivning utan hänsynstagande till den enskilde intagnes deltagande i rehabiliterande och stärkande verksamhet, eller

manifesterande av en ärlig vilja till förändrat och förbättrat beteende, ter sig mindre lämpligt med hänsyn till det frihetsberövande straffets återfallsmotverkande syfte.

Vid allvarlig missskötsel såsom rymning bör frigivningen skjutas upp eller helt utebli. Detta innebär att den intagne kan få avtjäna hela strafftiden.

De förslag som utskottsmajoriteten för fram om utökad frigång, IÖV-utsluss och halvvägshus bör, enligt min uppfattning, användas först när 2/3 av strafftiden har avtjänats.

Särskilda villkor kan sätta upp för vissa intagna. Jag anser att sexualbrottslingar som tidigare återfallit i sexualbrottslighet skall ges möjlighet välja en medicinsk behandling som kan minska behovet av fortsatt fängelsevistelse. Villkorlig frigivning av dessa fångar skall alltså bli möjlig först om den dömde väljer att låta sig medicineras under den villkorliga frigivningen.

Vård

Den som är i behov av vård för sitt missbruk kan idag få verkställa fängelsestraffet genom s.k. § 34-vistelse. Detta innebär att den dömde placeras i behandlings- eller familjehem. Innan placeringen görs en bedömning av hur lång vårdtid den dömde anses behöva. Inte sällan är den beräknade vårdtiden längre än tiden fram till villkorlig frigivning. Då tiden för villkorlig frigivning passerats finns i dagsläget inga lagliga möjligheter att hålla den dömde kvar för att fullfölja vården. Det är betydligt mer än hälften som inte fullföljer hela den planerade vården. Några avbryter redan innan den planerade villkorliga frigivningen. Nästan hälften av dem som stannar kvar över den villkorliga frigivningsdagen avbryter den behövliga vården inom tre dagar och blir istället villkorligt frigivna utan vård. Detta är ett problem som måste åtgärdas.

Jag ser möjligheten att få avtjäna stora delar av fängelsestraffet på behandlings- eller familjehem som en förmån och en ömsesidig överenskommelse mellan den intagne och samhället. Jag anser att det skall ställas upp villkor om skyldighet för den dömde att fortsätta behandlingen enligt den överenskommelse man gjort då behandlingen påbörjades. I likhet med majoriteten anser jag att villkorlig frigivning inte bör få ske innan den avtalade vårdtiden vid hemmet är genomförd. Den som avbryter behandlingen i förtid bör dock inte få tillgodoräkna sig något av den gjorda tiden vid hemmet

som verkställd strafftid. Avbrottet i sig skall dessutom bedömas som misskötsel och påverka tidpunkten för villkorlig frigivning.

Inpasseringskontroll

Jag anser att kommittén bör göra klart att intagna under inga omständigheter får ha tillgång till mobiltelefoner på fängelser med öppnare förhållanden. Kommittén bör därför överväga hur kriminalvården skall kunna kontrollera att intagna inte har tillgång till mobiltelefoner på sådana fängelser, t.ex. genom inpasseringskontroll.

Särskilt yttrande

av Kjell Eldensjö (kd)

Minimitid på lägsta förmånsnivån

Det är enligt min mening tveksamt att i den s.k. förmånstrappan inte i något avseende ha med tidsaspekten för korrekt uppträdande enligt intagens verkställighetsplan.

Jag anser att det förutom relevant uppträdande och fullföljande av verksamhetsplan på ett tillfredsställande sätt också måste finnas en minimitid åtminstone på lägsta förmånsnivån för den nyintagne innan uppflyttning till nästa förmånsnivå kan bli aktuell.

På lägsta förmånsnivån där alla intagna först hamnar syns det mig viktigt att det finns en sådan minimitid som alla måste fullgöra på ett tillfredsställande sätt. Detta inte minst därför att det kan behövas en tid för att personalen skall kunna göra en relevant bedömning av om den intagne är kvalificerad för nästa nivå i förmånstrappan. Visad uthållighet, ambition och uppförande är viktigt för att verkställighet på nästa nivå skall bli framgångsrik och tillbakaflyttning i möjligaste mån kunna undvikas.

Minimitiden bör vara lika lång för alla intagna i landet. Detta bör vara en fråga för Kriminalvården centralt att bedöma och besluta om.

Särskilt yttrande

av Jeppe Johnsson (m)

Allmänt

Jag står bakom utredningens förslag om att indela fängelserna i olika förmånsnivåer. Detta förutsätter dock att kriminalvården tillförs tillräckliga resurser. Det måste också finnas tillräckligt med lediga platser på de olika förmånsnivåerna för att förslagen skall kunna fungera i praktiken. Detta påpekas i utredningsmajoritetens förslag. Trots detta vill jag lyfta fram och förstärka detta påpekande.

Det är inte troligt att alla fängelser kan innehålla alla nivåer i förmånssystemet. Min förhoppning är att det går att genomföra systemet med förmånsavdelningar, men befarar att de praktiska problemen och otillräckliga resurser kan göra att detta blir svårt.

Med tillräckliga resurser till kriminalvården ger ett frihetsberövande straff möjlighet för samhället att utöva påverkan på den intagne. Fängelsetiden bör användas till meningsfulla och intensiva åtgärdsprogram för att motivera den intagne att bryta med droger och kriminalitet.

Under de senaste åren har kriminalvården levt under en mycket pressad ekonomisk verklighet. Belägningen har under långa tider legat kring och över 100 %. Detta har avsevärt försvårat möjligheterna till rehabilitering under verkställighetstiden. För att få framgång krävs att kriminalvården får helt andra resurser än som varit fallet de senaste åren.

Påföljdssystemet

Jag är medveten om att direktiven inte medger en översyn av påföljdssystemet, men jag vill ändå utveckla min uppfattning, att ett tydligt och överblickbart påföljdssystem har stor betydelse för resultatet. Inte minst med tanke på de förslag om incitament och olika förmånsnivåer som föreslås i detta betänkande.

Jag anser att påföljdssystemet bör förtydligas. Dagens system gör att det är stor risk att likadana brott leder till olika påföljder. Inte sällan inträffar det att två personer som tillsammans utfört en gärning får olika påföljder såsom fängelse och skyddstillsyn. Med dagens system finns det i praktiken olika rättvisor beroende på var i landet brottet har begåtts. Jag anser att likhet inför lagen är en princip som måste återupprättas.

För att skapa förtroende för de påföljder som är aktuella krävs att påföljdssystemet är tydligt och förutsebart. För att uppnå detta föreslår jag att domstolen skall som huvudpåföljder döma ut böter eller fängelse.

Fängelse kan i sin tur vara villkorligt eller ovillkorligt. Genom att bara ha två typer av straff blir systemet tydligt och straffen kan jämföras. När villkorligt fängelse döms ut skall fängelsestraffets längd anges i domen. Att alternativpåföljden på detta sätt anges ökar tydligheten. I påföljden villkorligt fängelse skall övriga påföljder ingå såsom skyddstillsyn och samhällstjänst.

Den som getts förtroendet att avtjäna sitt straff genom villkorligt fängelse förenat med skyddstillsyn eller samhällstjänst skall sköta sina åligganden. I dag passerar misskötsel ofta obemärkt och om frågan väl lyfts till domstol stannar det oftast vid en varning. Det är ovanligt att en skyddstillsyn omvandlas till fängelse.

För att inskräpa att den enskilde gärningsmannen har fått ett förtroende måste misskötsel få konsekvenser snabbt. Genomförs inte samhällstjänsten inom en viss tid eller missköts den skall det alternativa fängelsestraff som finns i den ursprungliga domen verkställas. Samma sak skall naturligtvis gälla vid skyddstillsyn. Är systemet tydligt kommer det att följas i större utsträckning. Samhällstjänst skall utföras inom en viss tid från det att domen har vunnit laga kraft. I dag tar genomförandet alltför lång tid och det händer att saken lämnas därhän. En sådan ordning är oacceptabel.

Straffskalorna skall utnyttjas. De straffsatser som finns skall användas i hela sin bredd. Normalbrottet skall bestraffas från mitten på straffskalan. Grova brott och återfall skall straffas i övre delen; lindrigare brott i den lägre. Samhället skall sända signalen att brott inte tolereras.

Det är viktigt att domstolarna utdömer väl avvägda och för allmänheten begripliga straff. Det är också av vikt att de utdömda påföljderna överensstämmer med det allmänna rättsmedvetandet.

Alternativ drift

Kriminalvården i Sverige bedrivs i huvudsak av staten. Vissa privata inslag finns, men bara i den del av vården som närmar sig det sociala området. Privata fängelser förekommer i Kanada, USA och Storbritannien och har där visat sig mycket framgångsrika. Enligt min uppfattning är tiden nu mogen att påbörja försök med att bedriva kriminalvård på entreprenad. När driften av ett fängelse läggs ut på entreprenad, måste naturligtvis drift och myndighetsutövning skiljas åt, eftersom myndighetsutövning inte kan läggas ut på privata aktörer. Att på detta sätt skilja på rollerna är bra, eftersom man därigenom får en tydlig uppdelning mellan olika personers roller i fängelset. De som arbetar med vård och behandling bör inte även besluta om visitationer, restriktioner och övriga repressiva inslag. En uppdelning av rollerna torde även komma att underlätta arbetet med rehabiliteringen av de intagna. Försök med fängelser i privat regi bör prövas.

Drogbekämpning

Bekämpningen av narkotika och andra droger på fängelserna måste bli effektivare. Det är viktigt för att upprätthålla ordningen och även en viktig del i att öka motivationen för de intagna. Urinprov för att kontrollera missbruk bör tas frekvent. Den som vägrar ge urinprov skall regelmässigt räkna med att den villkorliga frigivningen skjuts upp. Det behövs fler narkotikahundar för att effektivisera arbetet mot narkotikan.

Övrigt

Det bör övervägas närmare om GPS kan användas vid permission och vid t.ex. utdömt besöksförbud. GPS är betydligt enklare än dagens telefonbaserade system och kostnaderna för GPS är på väg ner. Övervakning med GPS borde därför införas i vissa situationer men jag kan acceptera kommitténs förslag om att invänta erfarenheterna i andra länder.

I de fall där någon rymmer från ett fängelsestraff och lyckas hålla sig undan så länge att brottet anses preskriberat slipper han/hon att avtjäna resterande strafftid vid återkomsten. Jag anser att om den dömda återvänder till Sverige eller påträffas lång tid efter att han

avvikit från fängelse bör han tas in i fängelse för att fullgöra sitt straff och sitta hela strafftiden. Dagens system är inte acceptabelt. strafftiden.

Anstalt är inte någon bra benämning och har en mycket negativ klang. Det bör heta fängelse.

Fritidsaktiviteter bör som regel inte utgöra ersättningsgrundande sysselsättning. Undantag kan göras för t.ex. friskvård och vissa studiecirklar.

Kommittédirektiv



En ny kriminalvårdslag

**Dir.
2002:90**

Beslut vid regeringssammanträde den 10 oktober 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt utredning skall tillkallas med uppdrag att utarbeta förslag till en ny kriminalvårdslag. Utredningen skall dels göra en genomgripande översyn av regelverket i sak, dels se över den lagtekniska och språkliga utformningen. Den nya lagen skall reglera verkställigheten av samtliga kriminalvårdspåföljder, såväl sluten kriminalvård (fängelse) som öppen (frivårdspåföljderna m.m.).

Kriminalvårdens möjligheter att förebygga återfall i brott är av stor betydelse i den allmänna strävan att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället. Utredningen skall därför särskilt uppmärksamma frågor om hur verkställigheten kan anpassas så att den förebygger återfall i brott utan att kraven på säkerhet och samhällsskydd eftersätts. Resultatet skall bli en ny, modern kriminalvårdslag som kan svara mot kraven på en effektivt och humant bedriven kriminalvård.

Bakgrund

Kriminalvården har till uppgift att verkställa påföljderna fängelse, skyddstillsyn och villkorlig dom med samhällstjänst samt att svara för övervakningen av de villkorligt frigivna och dem som står under intensivövervakning. De närmare bestämmelserna om verkställigheten av fängelsestraff i anstalt och genom intensivövervakning med elektronisk kontroll finns i särskilda lagar med tillhörande förordningsföreskrifter. Bestämmelser om verkställigheten av de

s.k. frivårdspåföljderna finns framför allt i brottsbalken och förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder. På samtliga områden finns tillämpningsföreskrifter utfärdade av Kriminalvårdsstyrelsen.

1974 års kriminalvårdsreform

Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet fördes en livlig kriminalpolitisk debatt i Sverige och det pågick också ett omfattande reformarbete. År 1971 tillsattes en kriminalvårdsberedning för att göra en samlad bedömning av de aktuella kriminalvårdsfrågorna och upprätta en plan för det fortsatta reformarbetet. Beredningens betänkande Kriminalvård (SOU 1972:64) lade grunden för den lag (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL), som trädde i kraft den 1 juli 1974 och som fortfarande gäller, även om ett flertal ändringar har gjorts.

Fängelseutredningen

I april 1992 beslutade regeringen att tillsätta en kommitté för att göra en genomgripande översyn av de principer och det regelverk som lades fast genom 1974 års kriminalvårdsreform. Huvuduppgiften var att överväga vilka principer för anstaltsplacering som borde tillämpas i framtiden och att anpassa regelverket till dessa. Enligt direktiven skulle intresset av att hålla anstalterna narkotikafria särskilt uppmärksammas.

Kommittén, som antog namnet Fängelseutredningen, framhöll i sitt huvudbetänkande (SOU 1993:76) att utredningsuppdraget innefattade såväl övergripande frågor av principiell betydelse som åtskilliga detaljfrågor. Den utsatta tiden hade därför inte medgett djuplodande överväganden och mera genomgripande analyser i alla frågor. Utredningen föreslog att KvaL skulle ersättas med en ny verkställighetslag (fängelselagen). I propositionen Ändringar i kriminalvårdslagstiftningen (prop. 1997/98:95) konstaterade regeringen att det i och för sig fanns omständigheter som talade för att man på sikt borde utforma en ny lag om verkställighet av fängelsestraff men att ett sådant arbete fordrade ytterligare underlag.

1999 års påföljdsreform m.m.

I april 1992 tillsatte regeringen också en kommitté (Straffsystemkommittén) med uppdrag att göra en övergripande översyn av brottsbalkens påföljdssystem. Ett viktigt mål för reformen var att minska användningen av framför allt korta fängelsestraff. Detta var också syftet när försöksverksamheten med verkställighet av korta fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll inleddes år 1994. Verkställigheten reglerades i en särskild lag (1994:451) om försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Genom propositionen Vissa reformer av påföljdssystemet (prop. 1997/98:96), som delvis byggde på Straffsystemkommitténs betänkande, permanentades och utvidgades systemet med samhällstjänst och intensivövervakning med elektronisk kontroll som verkställighetsform. Möjligheten till villkorlig frigivning efter halva strafftiden avskaffades och påföljdssystemet för unga lagöverträdare reformerades. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 1999.

Som ett led i strävandena att förbättra frigivningsförberedelserna och underlätta de intagnas övergång från ett liv i anstalt till ett liv i frihet inleddes den 1 oktober 2001 en treårig försöksverksamhet med möjlighet att verkställa de sista månaderna av ett långt fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (prop. 2000/01:76, Från anstalt till frihet).

Behovet av en utredning*Den kriminalpolitiska debatten*

Sedan 1950-talet har brottsligheten ökat i Sverige och hela västvärlden. Orsakerna till utvecklingen är mycket sammansatta och har sin grund i samhällsutvecklingen i stort. Väststandsökningen, urbaniseringen, ökad social rörlighet, nöjeslivets utveckling, drogvanor och liknande utgör kärnan i denna förklaring. Sådana faktorer låter sig bara i mycket begränsad utsträckning påverkas av polisiära insatser eller strängare straff. Det är insikten om detta som har lett till att tyngdpunkten i den kriminalpolitiska debatten på senare år förskjutits från repressiva åtgärder till ett brottsförebyggande perspektiv.

Kriminologisk forskning har visat att ett begränsat antal återfallsförbrytare står för en relativt stor del av den totala brottsligheten. Varje år påbörjar närmare 20 000 personer verkställigheten av en kriminalvårdspåföljd. Av dem återkommer ca 40 procent till kriminalvården inom tre år efter avtjänat straff. Bland annat mot den bakgrunden är intresset stort för de möjligheter att förebygga brott som finns inom ramen för verkställigheten av påföljder.

Fram till slutet av 1970-talet präglades mycket av diskussionen kring omhändertagandet av dem som begått brott av behandlingstanken och behandlingsoptimismen. Denna inriktning kom emellertid att allt mer kritiseras under 1970-talet. På vissa håll gjordes gällande att återfall i brott inte kunde förebyggas genom behandling. Senare tids behandlingsforskning har dock i hög grad inriktats på att identifiera faktorer som påverkar benägenheten att begå brott och åtgärder som har effekt när det gäller att minska riskerna för återfall i brott. Uppföljning och utvärdering har blivit centrala begrepp i verksamheten. Denna utveckling mot en kunskapsbaserad verksamhet är mycket positiv och möjliggör en prioritering av de insatser som ger bäst resultat.

Det förändrade klientelet

Det totala antalet individer som vid ett givet tillfälle verkställer påföljder, i och utanför anstalt, har inte förändrats nämnvärt de senaste åren. Däremot har de olika klientgruppernas sammansättning förändrats.

På anstalterna har andelen intagna med långa strafftider ökat. Det gäller inte minst de livstidsdömda som för tio år sedan var 39 och nu är drygt 100 stycken. Andelen narkomaner bland de intagna har under samma period ökat med ca tio procent och ungefär hälften av de intagna bedöms nu vara narkotikamissbrukare. Allt tyder på att även andelen intagna med psykiska problem och störningar har ökat väsentligt. Dessa förhållanden i förening med uppkomsten av kriminella gängbildningar och en allt mer avancerad, organiserad och internationaliserad brottslighet ställer helt nya krav på verksamheten.

Införandet av alternativa påföljder och verkställighetsformer har lett till en förändrad situation både på anstalterna och inom frivården. Gruppen intagna med korta strafftider och typiskt sett

begränsade brotts- och missbruksrelaterade problem har i stort sett försvunnit från anstalterna. Det har påverkat klimatet på anstalterna.

Frivårdens uppdrag har breddats och blivit mer komplicerat. Bland frivårdens klienter har andelen narkomaner ökat från 27 procent till 40 procent under de senaste tio åren. Klienter som verkställer den sista delen av ett långt fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll ställer andra krav på verksamheten än de som döms till villkorlig dom med samhällstjänst.

De ändrade förutsättningarna

Precis som all annan offentlig verksamhet har kriminalvården fått delta i saneringen av statens finanser under 1990-talet. Kriminalvården har tidigare kunnat bedriva sin verksamhet under förhållandevis goda ekonomiska villkor och med begränsade krav på resultatredovisning. Samhällsutvecklingen har emellertid inneburit att kraven på ett kostnadseffektivt och resultatriktat arbetssätt har ökat. Kraven på svensk kriminalvård att utveckla metoder för att på olika sätt påvisa och mäta resultaten av vidtagna åtgärder kommer således att öka.

Behovet av ny lagstiftning

Många av de författningar som reglerar verkställigheten av påföljder är från 1970-talet. Författningarna har ändrats vid ett stort antal tillfällen. Förändringar har också skett i angränsande regelverk, bl.a. har flera ändringar i påföljdssystemet gjorts och en ny regeringsform har antagits. Det finns bl.a. mot den bakgrunden ett behov av att på ett genomgripande sätt se över den lagtekniska och språkliga utformningen av regelverket för att åstadkomma en modern reglering. De ändrade förutsättningarna i olika hänseenden för vilka redogjorts ovan gör det också nödvändigt att i sak reformera regelverket. En parlamentariskt sammansatt utredning bör därför tillkallas och ges i uppdrag att utarbeta förslag till ny lagstiftning och de författningsändringar i övrigt som krävs.

Uppdraget

Allmänna utgångspunkter

För utredningen gäller följande allmänna utgångspunkter.

Senare tids reformer av påföljdssystemet kan sägas ha inneburit en perspektivförskjutning från brottslingen till brottet som grund för påföljdsbestämningen. Att värden som proportionalitet, likabehandling och förutsebarhet är vägledande vid straffmätning och påföljdsval hindrar emellertid inte att behandlingsperspektivet ges stort utrymme på verkställighetsstadiet. Inom ramen för utdömda påföljder skall således stora ansträngningar göras för att rehabilitera de dömda så att de inte återfaller i brott. Att finna de rätta formerna för detta, med bibehållen trovärdighet i verkställigheten och utan att kraven på samhällsskydd eftersätts, är den kanske allra största utmaningen för framtidens kriminalvård.

Grundläggande för det återfallsförebyggande arbetet bör vara att individens egen motivation till förändring tas till vara, framför allt genom att positiv utveckling förstärks och uppmuntras. Dagens verkställighetsreglering innehåller emellertid bara i begränsad utsträckning incitament för skötsamhet. Det finns därför, enkelt uttryckt, inte så mycket att tjäna på att sköta sig och inte heller så mycket att förlora på att missköta sig. Internationellt sett är detta ett mindre vanligt förhållande. Ett mer utvecklat system för positiv respektive negativ förstärkning skulle öka möjligheterna att påverka de dömdas beteenden och måste därför ses som önskvärt. Självklart måste ett sådant system präglas av respekt för de individuella förutsättningarna att leva upp till de krav som kan ställas. Här måste uppmärksammas att vissa grupper kan ha särskilda svårigheter och behov under anstaltstiden, som t.ex. psykiskt störda och personer med språksvårigheter. Utredningen skall överväga hur ett system med denna inriktning kan åstadkommas.

En ytterligare utgångspunkt är att verkställigheten i det enskilda fallet så långt det är möjligt skall kunna anpassas efter säkerhetskrav och individuella behov och förutsättningar. Även grupper av intagna kan ha speciella behov och förutsättningar. Det gäller inte minst de kvinnliga intagna. Detta talar för att kriminalvården i den nya lagstiftningen bör ges bl.a. utökade möjligheter till differentiering, verkställighet och utslussning från anstalt under olika grader av slutenhet. Detta aktualiserar frågan

om frihetsberövandets närmare innebörd och gränserna för dess verkställighet. Utredningen skall överväga hur en, på detta sätt i högre utsträckning än i dag, individualiserad verkställighet kan uppnås utan att kravet på samhällsskydd eftersätts. Självfallet måste även kraven på förutsebarhet och rättssäkerhet för de dömda beaktas. Dessa och andra frågor som skall behandlas av utredningen hänger nära samman med olika verksamhetsfrågor inom kriminalvårdens område. Exempelvis är frågan om differentiering, både av behandlings- och säkerhetsskäl, beroende av anstaltens utformning. Svenska anstalter är internationellt sett små. Större enheter kan emellertid ge ökade möjligheter till riktad behandling, minskad sårbarhet vid personalens bortovaro samt kostnadsmässiga fördelar. Mycket talar därför för att utvecklingen kommer att gå i en sådan riktning. Personalen, dess sammansättning, kompetens och inställning, spelar också en avgörande roll när det gäller kriminalvårdens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. I en nära och professionell relation med den dömda finns de största möjligheterna till påverkan. Utredningen bör göra en bedömning av förslagets effekter på anstaltsstrukturens respektive personalstrukturens utformning.

Trovärdigheten i de alternativa påföljderna och verkställighetsformerna har stor betydelse för ambitionen att minska användningen av framför allt korta fängelsestraff. Mot den bakgrunden och i syfte att ytterligare förstärka det återfallsförebyggande perspektivet är det viktigt att utveckla innehållet i dessa verkställigheter vad beträffar villkor, kontroll och påverkan. Utredningen skall överväga hur detta kan ske.

Tiden efter villkorlig frigivning är kritisk när det gäller risken för återfall i brott. Genom ett nära samarbete mellan den öppna och slutna kriminalvården kan de i anstalt påbörjade insatserna slutföras och följas upp efter frigivningen. Självfallet krävs också att övriga huvudmän i samhället, t.ex. för vård, behandling, sysselsättning och boende, tar sitt ansvar och deltar i ett aktivt samarbete med kriminalvården. De frigivna har i många fall ett stort behov av stöd och hjälp. Strävan efter att förebygga och förhindra brott talar också för att kontrollnivån under den här perioden bör vara förhållandevis hög. Utredningen skall lämna förslag på hur innehållet i den prövotid som löper efter villkorlig frigivning kan utvecklas så att dessa syften uppnås.

Generellt gäller att verkställigheten av påföljder – inom de ramar som kraven på rättssäkerhet, humanitet och likabehandling

uppställer – skall bygga på kunskap om vad som är verkningsfullt för att uppnå olika resultat. För att verksamheten skall utvecklas, resultat kunna mätas och riktiga prioriteringar göras är det också nödvändigt att det som görs dokumenteras, följs upp och utvärderas. Utredningen skall överväga hur en sådan ordning kan främjas genom den nya verkställighetsregleringen. Många anser att Sverige har en internationellt sett dyr kriminalvård. Tänkbara orsaker till det är den relativt sett höga personaltätheten, anstaltsstrukturens utformning och systemet för lokalförsörjning. Det är viktigt att statens medel används på ett så rationellt sätt som möjligt. Utredningen måste i sitt arbete ta hänsyn till dessa krav på kostnadseffektivitet och analysera de ekonomiska konsekvenserna av lämnade förslag ur ett sådant perspektiv.

Många aspekter av kriminalvården berör frågor om mänskliga rättigheter. Vidare är frihetsberövanden en av de prioriterade frågor som lyfts fram i regeringens skrivelse 2001/02:83, En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna. Utredningen skall därför i sitt arbete beakta de åtaganden Sverige har vad gäller mänskliga rättigheter.

En ny kriminalvårdslag

Verkställigheten av påföljder inom kriminalvården regleras som framgått i flera olika författningar: brottsbalken, KvaL, förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt, förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder, lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll och förordningen (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Utredningen skall lämna förslag till en samlad reglering av verkställigheten av kriminalvårdspåföljder, både vad som skulle kunna kallas öppen och slutet kriminalvård. De övergripande riktlinjerna måste läggas fast i lag. Den närmare regleringen av verksamheten bör dock så långt möjligt ske i författningar på lägre nivå. Av regleringen skall framgå de principer som bör vara vägledande för verkställighet av påföljder oavsett om den sker inom eller utom anstalt. Givetvis måste även det behov av särskild reglering för olika påföljder och verkställighetsformer som finns tillgodoses. Förutsättningar och innehåll bör jämföras och regleras

på ett sådant sätt att verkställighetsregleringen totalt sett ges en enhetlig och ändamålsenlig utformning.

Utredningen skall i sitt arbete prioritera de övergripande frågeställningarna och målformuleringarna. Det finns inte behov av och kommer inte heller inom utredningstiden vara möjligt att i detalj överväga varje enskild sakfråga inom kriminalvårdens område. Det kan få till följd att den nuvarande regleringen även av vissa centrala frågor lämnas oförändrad i utredarens förslag. Den nya kriminalvårdslagen skall präglas av en helhetssyn på verkställigheten av påföljder. Förebyggandet av brott, både under och efter verkställigheten skall stå i fokus. Utredningen skall lägga vikt vid att ge lagen en uppbyggnad och språklig utformning som är lättillgänglig och som ger uttryck för de kriminalpolitiska ställningstaganden som den vilar på.

Den nuvarande kriminalvårdslagstiftningen är över huvud taget i stort behov av språklig modernisering och redaktionell översyn. Den använda terminologin behöver ses över för att ges en pedagogisk och enhetlig utformning. Utredningens författningsförslag bör i möjligaste mån vara organisationsoberoende, dvs. inte bygga på att kriminalvården har en viss myndighetsstruktur.

Utredningens uppdrag omfattar inte de allmänna reglerna om tidpunkten för villkorlig frigivning från fängelsestraff. Verkställighet av påföljder utom kriminalvårdens ansvarsområde (se t.ex. lagen [1998:603] om verkställighet av slutna ungdomsvård och lagen [1991:1129] om rättspsykiatrisk vård) berörs inte heller av uppdraget. I syfte att så långt möjligt begränsa utredningens uppdrag omfattar det slutligen inte heller häktesverksamheten. Häktesverksamheten utgör emellertid en viktig del i kriminalvårdens verksamhet och i det helhetsperspektiv som bör präga verkställigheten av påföljder. Utredningen skall därför vid utformningen av förslaget till en ny lag ta hänsyn till att även regleringen av häktesverksamhet på sikt skall kunna föras in i den nya kriminalvårdslagen om så senare skulle bedömas vara önskvärt.

I sitt arbete skall utredningen särskilt beakta vad ovan sagts om de kriminalpolitiska utgångspunkterna, de ändrade förutsättningarna för kriminalvårdens arbete och de nya krav som samhället ställer på en effektivt bedriven verksamhet. Utredningen skall beakta Sveriges internationella åtaganden, särskilt vad gäller mänskliga rättigheter, och även ta del av utländska kunskaper och erfarenheter på området.

Tre huvudområden framstår som särskilt angelägna att behandla i utredningen: kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete, kravet på säker och trovärdig verkställighet samt reglerna för överklaganden m.m.

Förebyggandet av återfall i brott

Verkställigheten av påföljder skall präglas av strävan att förbättra de dömdas förutsättningar att leva ett liv utan kriminalitet och droger efter verkställigheten. Ett sådant aktivt återfallsförebyggande arbete bör bygga på vissa grundförutsättningar.

All form av drogmissbruk måste identifieras och bekämpas. Ett pågående missbruk omöjliggör inte bara den egna återanpassningen utan har också negativa effekter på omgivningen, inte minst gäller det i den slutna miljö som anstalterna utgör. Kampen mot missbruket måste bedrivas både genom ambitiösa behandlingsinsatser och effektiva kontrollåtgärder.

Kriminella värderingar, kriminella gängbildningar och andra uttryck för en kriminell livsstil måste motverkas. Det finns numera flera typer av behandlingsprogram som i utvärderingar visat sig verkningsfulla för detta syfte. Sektionering och andra säkerhetsåtgärder är också nödvändiga på anstalterna. Inte minst viktiga i detta sammanhang är de påverkans effekter som kan uppstå i goda relationer mellan de dömda och kriminalvårdens personal, lekmanövervakare eller andra personer med uppgifter inom ramen för verkställigheten av påföljder. Positiva sociala nätverk fyller också en mycket viktig funktion. Kontakter med familj och andra anhöriga måste självfallet främjas under verkställigheten. Även kontakter med olika frivilligorganisationer och trossamfund bör uppmuntras.

Att stärka de intagnas förmåga att sköta vardagliga sysslor och klara sig på egen hand är en annan förutsättning för att främja möjligheterna att leva ett socialt välordnat liv efter verkställigheten. En målsättning när det gäller anstaltsvistelsen är att denna så långt det är möjligt bör vara lik livet i frihet i fråga om bl.a. vardagliga rutiner. Det innebär att utredningen skall överväga om och i så fall på vilket sätt det är möjligt att ställa högre krav på de intagna när det gäller vardagliga sysslor och eget ansvarstagande. Vid utformningen av kraven måste självfallet de intagnas olika förutsättningar och behov av stöd beaktas. Det får inte vara så att kriminalvårdens

omvårdnad och villkoren i övrigt inom anstalterna leder till att intagnas förmåga att sköta vardagliga sysslor, klara sig på egen hand och i övrigt leva ett socialt välordnat liv försämras. I stället bör varje tillfälle till utveckling av det personliga ansvarstagandet, exempelvis genom införandet av s.k. självförvaltning på anstalterna, utnyttjas.

Möjligheterna till egen försörjning har också stor betydelse i detta sammanhang. Inom anstalterna bör stora ansträngningar göras för att erbjuda teoretisk och praktisk utbildning samt meningsfull arbetsträning. Alla som har behov av det bör erbjudas grundläggande grundskole- och gymnasieutbildning.

Utgångspunkten i samhället är att var och en skall försörja sig själv genom arbete alternativt förbereda sig för arbetslivet genom studier. Detta skulle också kunna gälla den som vistas på anstalt. En väl utvecklad och meningsfull verksamhet med arbete för de intagna torde ha både behandlingsmässiga och ekonomiska fördelar och behöver med en ändamålsenlig reglering inte vara oförenlig med strävandena att intagna som behöver det också skall kunna ges teoretisk utbildning eller delta i behandlingsprogram. Utredningen skall mot den bakgrunden överväga regleringen av de intagnas sysselsättningsplikt.

Slutligen krävs att åtgärder vidtas så att en positiv utveckling som har inletts kan fullföljas efter verkställighetens slut. En första förutsättning för det är att individens eget ansvar för sin situation genomgående har betonats och stärkts. En annan är att de inblandade myndigheterna har ett nära samarbete i varje enskilt fall för att kunna ge det stöd och den hjälp som krävs. När det gäller övergången från anstalt till frihet är det av särskild betydelse att den förbereds noga och sker successivt.

Det är utredningens uppgift att överväga hur den nya kriminalvårdslagen på bästa sätt kan bidra till att dessa grundförutsättningar uppfylls.

Säker och trovärdig verkställighet

Det är inte acceptabelt att brott begås under det att utdömda påföljder verkställs, vare sig det sker inom eller utom anstalterna. Det är inte heller acceptabelt att ordningsstörningar i anstalterna försvårar eller omöjliggör det återfallsförebyggande arbetet med påverkan och behandling av de intagna. Ett anstaltsklientel som till

allt större del består av långtidsdömda, narkomaner och psykiskt störda har gjort denna uppgift allt mer komplicerad. Uppkomsten av kriminella gängbildningar och en allt mer avancerad organiserad och internationaliserad brottslighet har också bidragit till detta. Det är nödvändigt att kriminalvården har effektiva verktyg att motverka de kriminella nätverkens aktiviteter i anstalterna och även i övrigt hantera intagna som utgör säkerhetsrisker eller annars har en negativ inverkan på sin närmiljö. Utredningen skall överväga hur regelverket bör vara utformat för att säkerställa detta. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt kriminalvårdens möjligheter att kontrollera de intagnas kontakter med omvärlden, utdela varningar och senarelägga tidpunkten för villkorlig frigivning, besluta om placering i avskildhet och använda tvångsmedel. Även regleringen av placering på säkerhetsavdelning bör uppmärksammas. Av intresse är också vilka nya kontrollmöjligheter som den senaste tidens tekniska utveckling medfört för säkerhetsarbetet. En särskild fråga är vilka kontrollbefogenheter frivården bör ha i sin verksamhet.

Det är också angeläget att intagna inte vistas under högre säkerhetsförhållanden än som är motiverat utifrån individuella riskbedömningar. Utredningen skall överväga hur den nya kriminalvårdslagen kan bidra till att detta intresse tillgodoses.

Överklagande m.m.

Nuvarande kriminalvårdsförfattningar ger omfattande möjligheter att påkalla beslut i enskilda frågor och att överklaga fattade beslut. Även rena bagatellärenden kan överklagas och många beslut kan överklagas i mer än två instanser. Möjligheten att få frågor av betydelse för verkställigheten prövade i beslut som kan överklagas är grundläggande. Det är emellertid också viktigt att systemet inte inbjuder till missbruk och att det i övrigt är ändamålsenligt utformat. Prövningsförfarandet kan vidare sägas präglas av bristande enhetlighet. Som besluts- och överprövningsinstanser förekommer de lokala kriminalvårdsmyndigheterna, Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvårdsnämnden, övervakningsnämnderna, de allmänna domstolarna, förvaltningsdomstolarna och regeringen. Detta är ett svåröverskådligt system som är till nackdel inte minst för den som vill överklaga ett visst beslut. Ordningen för beslut

och överprövning inom kriminalvårdens område är således i flera avseenden otillfredsställande och skall ses över av utredningen.

I denna del skall utredningen även uppmärksamma behovet av eventuella följdändringar i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid och förordningen (1974:286) om beräkning av strafftid.

En särskild fråga som utredningen skall ta ställning till är vilka bestämmelser som bör gälla för de personer som av olika skäl, under en viss tid, verkställer fängelsestraff i häkte, t.ex. i samband med omplaceringar eller i avvaktan på anstaltsplacering. För närvarande gäller lagen om behandling av häktade och anhållna m.m. även för denna grupp. Utredningen skall överväga om detta är en lämplig ordning eller någonting som behöver ändras.

Utredningsarbetet

Betänkandena av Psykansvarskommittén (SOU 2002:3) och Utredningen om frigivningsprövning av livstidsdömda m.m. (SOU 2002:26) innehåller förslag som i hög grad berör verkställigheten av påföljder. Utredningen skall följa den fortsatta beredningen av dessa betänkanden som pågår inom Justitiedepartementet. Utredningen bör också följa försöksverksamheten med intensifierade insatser för att underlätta de intagnas övergång från anstalt till frihet (se prop. 2000/01:76) och den utvärdering av verksamheten som Brottsförebyggande rådet (BRÅ) gör på regeringens uppdrag. BRÅ:s utvärdering av påföljds kombinationerna villkorlig dom och samhällstjänst samt skyddstillsyn med samhällstjänst liksom uppdraget att göra en inventering av kunskapsläget när det gäller kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete har också relevans för utredningens arbete (se BRÅ:s regleringsbrev för år 2002).

Regeringen beslutade den 1 augusti 2002 om direktiv till en utredning om påföljdssystemet för unga lagöverträdare. Även detta arbete kommer att vara av betydelse för utredningens överväganden.

Som framhållits tidigare finns det många verksamhetsrelaterade frågor på kriminalvårdens område som har ett nära samband med verkställighetslagstiftningens utformning. Utredningen skall därför ta del av resultaten av de granskningar av kriminalvårdens verksamhet som på regeringens uppdrag görs av Statskontoret och

Riksrevisionsverket (se regeringens beslut den 25 april 2002 i ärendena Ju2002/3013/KRIM och Ju2002/3014/KRIM).

Utredningen skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 1 december 2004.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Kriminalvårdskommittén
(Ju 2002:13)**

**Dir.
2004:33**

Beslut vid regeringssammanträde den 11 mars 2004.

Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Kriminalvårdskommittén (Ju 2002:13) skall inte längre vara förhindrad att föreslå förändringar i reglerna om tidpunkten för villkorlig frigivning från fängelsestraff. Med hänsyn till detta förlängs tiden för kommitténs arbete till den 1 juni 2005.

Bakgrund

Med stöd av regeringens direktiv den 10 oktober 2002 tillkallade chefen för Justitiedepartementet en kommitté med uppdrag att utarbeta förslag till en ny kriminalvårdslag. Kommittén skall enligt direktiven särskilt uppmärksamma frågor om hur verkställigheten kan anpassas så att den förebygger återfall i brott utan att kraven på säkerhet och samhällsskydd eftersätts. Kommittén skall i det sammanhanget överväga hur en mer individualiserad verkställighet än den vi har i dag kan uppnås. Resultatet skall bli en ny, modern kriminalvårdslag som kan svara mot kraven på en effektivt och humant bedriven kriminalvård. En viktig uppgift för kommittén är att överväga hur den nya kriminalvårdslagen på bästa sätt kan bidra till att övergången från anstalt till frihet förbereds noga och sker successivt. I kommitténs uppdrag ingår att lämna förslag till hur innehållet i den prøvotid som löper efter den villkorliga frigivningen skall utvecklas för att syftet att förebygga och förhindra brott efter den villkorliga frigivningen skall uppnås.

Enligt direktiven omfattar kommitténs uppdrag emellertid inte reglerna om tidpunkten för villkorlig frigivning från fängelsestraff.

Tilläggsuppdraget

I arbetet med att utforma en ny kriminalvårdslag har det visat sig vara svårt att bortse från den betydelse som tidpunkten för den villkorliga frigivningen har för verkställigheten. Det ligger i linje med intentionerna i direktiven att anlägga ett helhetsperspektiv på verkställigheten. Kriminalvårdskommittén skall därför inte längre vara förhindrad att föreslå förändringar i reglerna om tidpunkten för den villkorliga frigivningen. Det finns därmed anledning att förlänga utredningstiden till den 1 juni 2005.

(Justitiedepartementet)

Risk- och behovsanalys – från riskbedömning till riskprevention

av Marianne Kristiansson

Inledning

Kriminalitet och i synnerhet våldsbrott måste betraktas som komplexa fenomen som nästan aldrig enkelt kan förklaras med någon enstaka faktor. Det är inte ovanligt att professionellt verksamma, allmänhet, media och politiker ställer frågan om det är möjligt att göra riskbedömningar med avseende på våldsamt beteende och återfall i brott. Jag skulle vilja påstå att frågan egentligen inte kan formuleras på det sättet. Frågan är inte möjlig att besvara eftersom det inte är möjligt att vetenskapligt utföra den typen av studier (randomiserade, kontrollerade, prospektiva studier) som åtminstone delvis skulle kunna besvara frågan. Detta skulle i så fall kräva att vi identifierade en grupp individer med vissa risker där vi sedan inte gjorde något åt riskerna för att jämföra återfallen i brott i den gruppen med en grupp likartade individer där vi försökte åtgärda riskerna. De retrospektiva studier som finns uppfyller knappast de krav som ställs på vedertagen vetenskaplig metodik. Problemet är emellertid inte unikt för det aktuella området utan återfinns inom ex all medicinsk verksamhet. Detta utesluter emellertid inte att man inom sådana verksamheter återkommande gör riskbedömningar. Det vore närmast ett konstfel att inte göra det. Beskrivning av riskerna görs för att alla medverkande aktörer skall kunna, utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet, minska sannolikheten för att en viss risk skall uppstå.

Vilka är "farliga" och hur vet man det? Frågan kan inte formuleras så enkelt. Det finns ingen person som ständigt är "farlig". Det är också önskvärt att inte använda ordet "farlig" i det aktuella sammanhanget eftersom detta lätt kan leda till en föreställning om att den s.k. farligheten är en egenskap hos personen. Risk för våldsamt beteende måste betraktas i ett sammanhang där många olika faktorer, inte bara individuella, vägs samman till en kvalitativ sannolikhetsbedömning som aldrig kan bli

helt perfekt. Detta innebär dock inte att vi skall avstå från att göra sådana sannolikhetsbedömningar. Enligt min uppfattning är det absolut nödvändigt att utföra riskanalyser. Riskanalysen får dock inte bli en statisk verksamhet. Det måste alltid äga rum en problematisering kring de beskrivna riskerna för att på så sätt kunna minska riskerna för icke önskvärda beteenden. Inom olika medicinska verksamheter betraktas det som en skyldighet att göra riskanalyser. Inom psykiatrin kan vi som exempel ta riskbedömning med avseende på risk för självmordsbeteende. Om sådana bedömningar inte görs kan ansvarig läkare ställas till ansvar för detta.

Enligt min uppfattning skall riskbedömning betraktas som en beskrivning av risker för att ytterst kunna påverka processen och vårdkedjan kring patienten/klienten. Beskrivningen av dessa risker får inte bli till en repressiv åtgärd som leder till passivitet. Såväl aktörer som patient/klient måste aktivt medverka för att en beskriven risk inte skall uppstå. Den långsiktiga effekten av ett sådant tänkande är inte vetenskapligt studerat.

Beskrivning av risker görs i olika miljöer och sammanhang. I den aktuella framställningen fokuseras på klienter inom kriminalvården. Även härvidlag måste beaktas att kriminalvården är en komplex organisation med många olika typer av miljöer, säkerhetsnivåer och klienter. Detta leder till att beskrivningen av risker blir olika beroende på typ av klient och typ av miljö samt i vilket sammanhang den aktuella riskbeskrivningen sker.

Utveckling av riskforskning

Syftet med den aktuella framställningen är att ge en kort beskrivning av huvuddragen med avseende på aktuell kunskap om riskbedömning. Målsättningen är inte att ge en detaljerad beskrivning av all tillgänglig riskforskning. Ett kort historiskt perspektiv kan dock vara viktigt. I två rättsfall för omkring 30 år sedan, Baxstrom- och Dixon-fallen i USA, slog de högsta rättsliga instanserna i respektive delstater fast att det faktiskt inte fanns några belägg för antagandet att psykologer eller psykiatrer kunde göra bedömningar om risken för framtida våldshandlingar hos en enskild individ. Rättsfallen ledde till utskrivning av patienter som hållits i förvar eftersom de ansetts som "farliga" och detta möjliggjorde studier av dessa patienters återfall i brott. Uppföljningarna

visade att endast en tredjedel återföll i våldsbrott vilket gjorde att man kraftigt ifrågasatte riskbedömningar (Ennis & Litwack, 1974). Första generationens s.k. farlighetsbedömningar med enbart kliniska experter kom att betraktas som ganska värdelösa.

Under 1980-talet skapades andra generationens riskanalyser och nu frångicks begreppet farlighetsbedömningar och man började tala om riskbedömningar (Monahan, 1984). Det framhölls att riskbedömning handlar om en uppskattning av sannolikhet längs en kontinuerlig skala som dessutom kan förändras över tid. Bedömningarna skulle baseras enbart på vetenskap genom att endast faktorer som enligt publicerade resultat från forskningen visat sig vara statistiskt associerade till risken för våldshandlingar skulle beaktas. Målsättningen var att minska risken för godtycke i bedömningarna. Med hänsyn till komplexiteten i våldsamt beteende kom även denna ansats att kritiserats. Ett alternativt tredje generationens synsätt har utvecklats och som framhåller att riskbedömningen är en process för att förstå risker och en utvärdering som syftar till att karaktärisera och minimera farlighet (Hart, 2000). Fokus kan på så sätt förflyttas från en statisk riskbedömning till ett tänkande kring prevention. Att tala om en process medför också en förståelse för att det är något som hela tiden sker och som kan förändras över tid. En sådan process bör enligt min uppfattning också äga rum i ett samspel mellan klienten och institutionen där båda parter återkommande måste få feedback avseende de risker som finns och effekten av de åtgärder som görs. På så sätt kan också riskanalysen bli en process med kontinuerligt kvalitetsarbete för verksamheten.

Checklistor med avseende på risk för våldsamt beteende

I kommitténs betänkande (avsnitt 7.1) redogörs för olika checklistor för risk- och behovsanalys som används inom kriminalvården. Denna framställning har inte som syfte att i detalj beskriva dessa olika checklistor. De flesta är uppbyggda på samma sätt och som exempel beskrivs kortfattat HCR-20. HCR-20 (Figur 1) (Webster et al, 1997) är en av de mest kända modellerna för riskanalys i Sverige. Den har fått sitt namn av att den består av totalt 20 riskfaktorer ("Historical, Clinical, Risk management").

Figur 1 HCR-20

<u>Historisk information</u>	<u>Klinisk information</u>
H1 Tidigare våldshandlingar	C1 Brist på insikt
H2 Tidig debut i våld	C2 Negativ attityd
H3 Instabilitet i förhållanden	C3 Psykiatriska symptom
H4 Problem på arbetsmarknaden	C4 Instabilitet
H5 Alkohol- eller drogmissbruk	C5 Dålig behandlingsbarhet
H6 Psykisk sjukdom	<u>Riskhantering</u>
H7 Psykopati	R1 Orealistisk planering av framtiden
H8 Tidig missanpassning	R2 Brist på professionell tillsyn
H9 Personlighetsstörning	R3 Brist på stöd och hjälp
H10 Tidigare misskötsamhet vid permissioner eller liknande	R4 Brist på samtycke och motivation
	R5 Stress

Källa: Webster et al, 1997

De checklistor för riskbedömning som finns tar nästan alltid bara sikte på riskerna. Strukturerad bedömning av lämpliga åtgärder i relation till riskerna saknas.

I vardagsarbetet inom kriminalvården måste det bli verkställighetsplanen som skall fokusera på vilka konkreta åtgärder som skall vidtas för att minska risken för återfall i brott, såväl under verkställighet som efter frigivning. Detta ställer stora och komplexa krav på organisationens utformning, ledarskapet och medarbetarnas kompetens. I en diskussion om risk- och behovsanalyser bör också möjligen övervägas att göra en värdering av vilka skyddande faktorer respektive riskfaktorer som finns i organisationen och som kan ha betydelse för klienternas och personalens möjligheter att verkligen minska risk för återfall i brott. Forskning inom detta område saknas närmast helt. Det vore önskvärt att "nästa generations" riskforskning kom att inbegripa den eventuella betydelsen av så kallat "management" d v s organisering, ledning och utveckling av verksamheter som ansvarar för psykiskt störda lagöverträdare. Inom missbruksvård finns internationellt försök till strukturerad bedömning av vårdprocessen (Simpson, 2004).

Behov av omorientering i praktiken – från riskbedömning till risk- och behovsanalys och riskprevention

Jag vill påstå att alla, såväl myndigheter som enskilda, som sysslar med riskanalyser är någorlunda väl förtrogna med resonemanget ovan samt med den mest kända checklisten HCR-20. Enligt min bedömning krävs dock ett nytt sätt att tänka i praktiken. Det svåra är kanske inte själva riskbedömningen utan klientens behovsprofil och hur denna skall omsättas i det vardagliga arbetet på anstalten eller på frivårdsmyndigheten.

Risker skall identifieras med målsättningen att de beskrivna riskerna inte skall uppstå. Den kliniska erfarenheten tyder också på att alltför teoretiska och sofistikerade riskanalyser kan leda till att risker inte sedan åtgärdas. Behandlare kan bli alltför detaljfixerade och en helhetsbedömning saknas. I kriminalvården, såväl på anstalt som inom frivården, måste det finnas en praktisk ansats med fokus på vissa särskilt viktiga riskfaktorer där en beskrivning av risken hela tiden skall leda till en åtgärd. Sannolikt bör också en skillnad göras mellan akuta riskbedömningar där personal och ledning önskar bedöma den akuta risken för våld och mer långsiktiga bedömningar som är till nytta i samband med permission och frigivning. Vid akut bedömning på olika typer av psykiatriska institutioner finns en enkel checklista, Brøseth Violent Checklist (BVC) (Figur 2), framtagen för patienter med psykisk ohälsa på institution (Almvik, 2000) som möjligen skulle kunna tillämpas inom kriminalvården. En "mellannivå" av risk- och behovsanalys skulle möjligen kunna vara planering av förflyttning mellan olika sådana förmånsnivåer som beskrivs i kommitténs förslag (avsnitt 11.2) En sådan bedömning kan komma att kräva en särskild struktur i risk- och behovsanalysen.

Figur 2 Akut bedömning av risk för våldsamt beteende

<p>Riskvärdering inom psykiatrisk institution</p> <ul style="list-style-type: none"> • Förvirrad? • Irriterad? • Bullrig? • Verbalt hotfull? • Fysiskt hotfull? • Attackerar föremål? • Minst 2 - mer än 50 % av alla allvarliga incidenter (4 - 24 timmar förutses) • Mindre än 2 - mindre än 5 % av patienterna våldsamma

Källa: BVC (Almvik, 2000)

Målsättningen bör vara att hantera s.k. dynamiska riskfaktorer dvs. risker där det är möjligt att göra något för att inte risken skall uppstå. En praktisk ansats är att skilja mellan generella och specifika riskfaktorer. Sistnämnda riskfaktorer rör den enskilde klientens sårbarhet i förhållande till dennes grundpersonlighet alldeles oavsett diagnoser om personlighetsstörning eller annan psykisk ohälsa. Därutöver bör analyseras om det finns risker i själva processen, planeringen och strukturen kring klienten. I det avseendet bör faktorer såsom samordning, samverkan, intensitet och kontinuitet i planeringen särskilt studeras. Själva risk- och behovsanalysen bör också i sig ha en viss struktur (figur 3) och en återkommande uppföljning (figur 4) bör finnas. Sådan struktur och uppföljning kan förväntas leda till ett ökat lärande i organisationen samt bidra till organisationens kvalitets-säkring.

Figur 3 Struktur för risk- och behovsanalys

Risk- och behovsbedömning

<p>Våldsamt beteende – Brott</p> <ul style="list-style-type: none"> • Riskmarkörer (statiska) • Riskfaktorer (dynamiska) • Individuella skyddsfaktorer • Olika kontext där risken ökar respektive minskar • Typ av risk? När? För vem/vilka? Riktat hot? • Samlad riskanalys (låg, medel, hög) • Åtgärder • Tid för nästa risk- och behovsbedömning

Figur 4 **Strukturerad uppföljning av risk- och behovsanalys**
Kvalitetskontroll

Process riskprevention → behandling
<ul style="list-style-type: none">• Bra arbetshypotes?<ul style="list-style-type: none">– Var orsaken till problemen adekvat identifierade?– Mätbara behandlingsmål?– Vilka faktorer modifierar det kriminella beteendet?• Om hypotesen var bra - var delmål/mål användbara?• Kan processen fortsätta?• Vilka förändringar krävs?• Relevanta faktorer för modifiering av kriminaliteten?• Vilka slutsatser kan sammantaget dras från processen?

Generella riskfaktorer

I den praktiska vardagliga tillvaron med klienter inom kriminalvården finns det knappast möjligheter att beakta väldigt sofistikerade riskfaktorer. Det är givetvis av stort värde att veta att en intagen har en hög grad av psykopati men vart leder det praktiskt? Om det vore möjligt att erbjuda den personen ett särskilt behandlingsprogram som beaktar psykopatens svårigheter skulle det vara utmärkt men sådana program finns endast i liten utsträckning eller inte alls i Sverige för närvarande. Om den vardagliga tillvaron på anstalten skall kunna innefatta en god säkerhet, en hyfsad livskvalitet för intagna och en trygg arbetsmiljö för personal krävs enligt min uppfattning fokusering på följande generella riskfaktorer (oavsett grad av psykopati) som är viktiga att beakta för nästan alla klienter i många olika sammanhang.

1. Aktivt missbruk av droger
2. Aktiv kriminalitet – kriminell livsstil under verkställigheten
3. Brist på daglig struktur – dålig följsamhet i erbjudna aktiviteter, program m.m.
4. Kontakter med kriminellt identifierade personer utanför anstalten
5. Negativism och fientlighet till personal

Åtgärdande och återkommande bedömning av dessa riskfaktorer är helt i linje med de övergripande målen med kommitténs förslag.

De beskrivna riskfaktorerna kan också tillämpas inom frivården men då i något modifierad form.

Sist i denna bilaga lämnas en särskild redogörelse för begreppen psykopati och missbruk/beroende av alkohol och droger med avseende på orsaker. Denna redogörelse gör inte anspråk på att vara fullständig.

Specifika riskfaktorer och drivkrafter/motiv till brott

Vid möjlighet till individuell behandling bör fokus vara varför personen gjort brott. Varje individ är unik och för att varaktig effekt skall nås krävs att motiv till brott (kriminogena faktorer) för den enskilde individen klagörs. Drivkrafter till den handling som lett till brottet måste tydliggöras. Tekniker för att på ett realistiskt sätt kartlägga detta bör utvecklas. Ett sådant verktyg skulle kunna vara datorsimulering av risksituationer där klienten konkret får lösa problem i olika situationer och även konkret kan se konsekvenserna av olika val. En prototyp för vidare utveckling av sådan datorsimulering finns (Vik, 2004).

En dominans av vissa drag i personligheten bör beaktas. Som exempel kan nämnas uttalad brist på impuls kontroll, en omständighet som kan öka risken för plötsliga handlingar utan att individen hunnit tänka igenom konsekvenserna av handlingen. Det är också av intresse att notera att resultat från forskning tyder på att impulsiva individer kan vara överkänsliga för belöningar (Martin & Potts, 2004). Det är inte ovanligt att klienter inom kriminalvården företer en hög grad av impulsivitet även om tillförlitliga data saknas. Mot bakgrund av detta kan kommitténs förslag att införa ett förmånssystem i syfte att belöna intagna efter grad av skötsamhet fungera väl. I ett initialskede av verkställigheten blir det väsentligt att kartlägga och klagöra de individuella svårigheter som finns vilket i de flesta fall bör ske på en särskild utredningsavdelning.

Organisatoriska riskfaktorer

Såväl inom rättspsykiatrin som inom kriminalvården har fokus vid risk- och behovsanalyser alltid varit koncentrerad till individen. Det finns skäl att anta att även den verksamhet och den organisation (Sosin, 2001) som ansvarar för klienten/patienten bör bli föremål för strukturerad bedömning med avseende på möjligheterna att tillgodose de behov som krävs för att minska risken för kriminellt beteende. Detta skulle också kunna bli en strukturerad bedömning av den inre säkerheten. Exempel på faktorer som kan bedömas:

1. Utförd verkställighetsplan med tydliga, mätbara mål och angivna tidpunkter för feedback och revidering
2. Dokumentation om den intagnes kännedom om verkställighetsplan
3. Rutiner för dokumentation av drogfrihet
4. Dokumentation av dagliga aktiviteter
5. Dokumentation av kontinuitet/intensitet i behandlingskontakt
6. Utförda sanktioner resp. belöningar efter mål i verkställighetsplan
7. Tillgång till och erhållen psykiatrisk behandling vid konstaterad psykisk ohälsa
8. Dokumentation av samverkan och samordning av insatser med andra myndigheter vid permissioner och frigivning.

I sammanhanget bör särskilt understrykas vikten av samordning av insatser. Inom psykiatriska verksamheter med patienter som har komplexa vård- och tillsynsbehov finns forskning som visar att samordning med hjälp av modellen "case management" (Rapp och Goscha, 2004) har en gynnsam effekt med avseende på patientens psykosociala funktionsnivå, avhållsamhet från droger/alkohol och följsamhet i behandling. En "case manager" har till uppgift att koordinera olika myndigheters insatser för patienten/klienten och det är också en sådan "case manager" som skall stå för kontinuitet i behandlingskontakten.

Dagens kunskapsläge tyder också starkt på att separata insatser för missbruk och psykisk ohälsa har sämre effekt jämfört med samordnade insatser. Många av kriminalvårdens klienter har liknande komplexa vård- och tillsynsbehov varför en sådan modell borde övervägas, åtminstone för de klienter som bedöms som "högriskindivider" vid frigivning.

Slutligen är det viktigt att alltid påminna sig om att det aldrig är möjligt att göra helt perfekta riskanalyser. Det är inte möjligt och kommer aldrig att bli möjligt att exakt förutsäga en annan människas beteende. Detta utesluter dock inte att vi ändå måste göra riskanalyser med avseende på risk för återfall i brott. Det viktiga är att vara medveten om begränsningarna i det enskilda fallet.

Särskilda kommentarer om missbruk och beroende av alkohol och droger samt om psykopati

Missbruk/Beroende – Grundläggande mekanismer

Varför missbrukar en individ? Vid ständiga återfall i missbruk är det lätt att tro att patienten/klienten är omotiverad och ointresserad vilket kommer att påverka behandlare negativt. På så sätt hamnar ofta både patienten/klienten och behandlaren i en ond cirkel med dåliga resultat. Det kan därför vara viktigt för båda att förstå de grundläggande mekanismer som styr missbruk.

Mänskligt beteende är oerhört komplext och måste alltid betraktas mot bakgrund av en rad olika faktorer. Djupt i hjärnan finns ett lust- och belöningscentrum, ett område i hjärnan som egentligen är betydelsefullt för grundläggande överlevnads-mekanismer. Många av våra vardagliga aktiviteter gör vi på grund av att vi vill uppnå välbefinnande, lust, harmoni och tillfredställelse. Vi kan som ex nämna intag av föda, sexualitet utformning av ett tryggt, ombonat och tilltalande boende samt en mängd olika sociala aktiviteter. Upplevelse av olust och ängslan är också av stor betydelse för mänskligt beteende. Det är viktigt att kunna bekämpa, fly undan eller undvika de stimuli eller situationer som förknippas med det som är olustigt eller obehagligt. Även minnet av lust och olust är väsentligt. När individen kommer i en motsvarande situation uppväcks minnet av lust eller olust. Individen upplever antingen en lustfylld längtan eller en olustig förväntan om obehag. Det leder antingen till ett kvardröjande i och förstärkande av den lustfyllda situationen eller till ett undvikande beteende.

Samtliga substanser som har beroendeskapande potential (utom koffein) har visats ha effekter i hjärnans lust- och belöningscentrum genom att öka produktionen och frisättningen av ett ämne

som kallas dopamin. Dopamin är en signalsubstans vilket innebär att den åstadkommer kommunikation mellan olika nervceller. Upplevelse av fysisk olust och smärta är kopplad till ett annat ämne i hjärnan, endorfinerna (hjärnans egen motsvarighet till morfin).

Den stimulerande beroendeframkallande drogen ger i lustcentrum är förhållandevis kraftig jämfört med de normala stimuli som det dagliga livet ger. Därför är drogen som positiv beteendeförstärkare mycket konkurrenskraftig i förhållande till normala upplevelser av lust och tillfredsställelse.

Vi kan säga att missbrukaren genom sitt missbruk förändrar sitt lustcentrum så att det blir extra känsligt för att vilja öka sin produktion av dopamin. Detta leder till att många missbrukare använder olika typer av droger eftersom alla leder till produktion av dopamin.

Resultat från experimentell forskning tyder på att långvarigt drogmissbruk kan leda till subtila förändringar i hjärnan. Även i situationer (ex om en intagen blir erbjuden narkotika) som för missbrukaren påminner om drogen kommer sannolikt dopamin att kunna börja produceras, leda till en viss lust som gör det ytterligare svårt för personen att säga nej till drogen (Heintz et al, 2004). Ju mer droger personen använder desto känsligare blir lustcentrum och till slut sker också en förändring av själva nervcellerna (Aston-Jones & Harris, 2004, Self, 2004). Det krävs sannolikt en längre tids drogfrihet (inte enbart s.k. akut avgiftning) för att återställa balansen i nervsystemet. När den balansen är återställd har risken för återfall verkligen minskat. Hjärnan måste sannolikt långsamt återhämta sig från långvarig kontinuerlig överstimulering av lustcentrum. Vi saknar dock detaljerade kunskaper om hur denna återhämtning sker, hur den kan påverkas med läkemedel/annan terapi eller hur lång tid den tar. Utifrån de kunskaper som finns föreligger dock skäl att anta att det är av stor betydelse att individen under denna period vistas i en drogfri miljö där minnen och tidigare inlärda drog beteenden kan "släckas ut" för att med ominläring ersättas av andra strategier att hantera stress och olust.

Psykopati

Psykopati (Hare 1991, Hare 2003) kan sägas utgöra ett koncept som inbegriper många dimensioner (fysiologiska, psykologiska, sociala) av personligheten. Orsakerna till utveckling av psykopati är

inte klargjorda. Det rör sig sannolikt om komplexa samspel mellan biologiska och sociala faktorer för att tillståndet skall utvecklas (Hare, 1998). Hare har utvecklat en särskild checklista för bedömning av grad av psykopati.

Psykopaten är fokuserad på egna behov, antingen konkreta (t.ex. pengar, bilar, sex) eller abstrakta (makt, kontroll, sadism). Psykopaten har en viss förmåga att handla rationellt utifrån de egna behoven. Graden av rationellt handlande blir dock beroende av impuls kontroll. Vissa psykopater är uttalat impulsiva, andra mer kontrollerade (dock ej tvångsmässiga).

Resultat från forskning tyder på att psykopaten har ett förändrat stresssystem med svårigheter att på ett ändamålsenligt sätt aktivera olika komponenter i stresssystemet vilket ex kan leda till svårigheter att verkligen uppleva känslor (ex. rädsla). I fel sammanhang med en kriminell handling som mål kan detta leda till att psykopaten inte viker undan eller tänker på negativa konsekvenser på samma sätt som en normal fungerande person. Stress kan leda till tankemässig blockering som inverkar negativt på förmågan till att ta bra beslut. Avsaknad av upplevd stress kan öka risken för ett kyligt och rationellt handlande. På så sätt kan ex en psykopat i en gisslansituation ha en betydligt större kapacitet till rationellt tänkande än personal.

I gruppen ingår personer med mer eller mindre uttalad kriminell livsstil men även personer som inte objektivt företett en sådan livsstil men som ändå har uttalade psykopatiska drag men där dessa drag ej kommit till uttryck beroende på gynnsamma miljöfaktorer.

Psykopater har en ytligt god förmåga att umgås med andra. De har en social kompetens och är bra på att förstå och "läsa" sociala signaler. Deras socialiseringsprocess har, delvis på grund av avvikande inlärning och brister i miljön, inte ägt rum på ett ändamålsenligt sätt vilket gör att de har en antisocial moraluppfattning där de egna behoven hela tiden tillåts styra oavsett om andra människor far illa.

Det finns en god men ytlig verbal förmåga. Detta leder till ett manipulativt beteende där individen använder ord och fraser på ett ytligt sofistikerat sätt som lätt kan leda till att omgivningen förleds att tro på vad som presenteras. Det finns vidare en utmärkt kapacitet att räkna ut andra människors tänkande och kännande dock utan verklig och äkta förmåga att leva sig in i och ta till sig en annan människas svårigheter. Detta innebär ett tänkande och

beteende som präglas av utnyttjande och parasiterande där hela tiden de egna behoven, konkreta och/eller abstrakta får styra. Kapaciteten att uppleva skuld, ansvar och ånger är nedsatt.

Dessa personer löper en stor risk att utveckla en kriminell livsstil såvida det inte finns en god förmåga till kontroll och en hög begåvning som kan kompensera. Vi kan också förvänta oss att omgivningen och inläringen har betydelse för huruvida en egentlig kriminell livsstil utvecklas.

Känslolivet är relativt tomt vilket gör att personen är beroende av rikligt med stimuli som ibland också måste förstärkas med droger, framför allt centralstimulerande droger. Avseende de personer med psykopatiska drag som har en bättre förmåga till kontroll behöver det dock inte föreligga något missbruk alternativt finns ett kontrollerat missbruk av ex anabola/androgena steroider..

Det kan finnas stora skillnader mellan den som agerar utifrån konkreta behov jämfört med den som mer är driven av abstrakta behov där förmågan till kontroll är bättre. Personer med hög grad av psykopati och som är kraftigt styrda av egna konkreta behov blir oftast kraftigt impulsdrivna och starkt känsliga för omedelbara kraftfulla belöningar, något som också kan användas på ett konstruktivt sätt i en behandlingssituation.

Utvecklingen under barn- och ungdomsåren präglas av att individen är utagerande. De har förmåga att få kamrater men kommer ofta i bråk. En del har under uppväxten haft ADHD. De kommer också ofta att uppvisa en uppförandestörning som sedan i vuxen ålder manifesterar sig som en antisocial personlighetsstörning. Vissa enstaka psykopater har tidigt manifesterat ett sadistiskt beteende där individen verkar tycka om att plåga andra.

Individer med hög grad av psykopati erkänner sällan de brott de är dömda för. Vid manifest psykopati har individen en kriminell livsstil och begår oftast många olika typer av brott, ibland också inne på institution.

Referenser

Almvik R, Woods P, Rasmussen K. The Brøset Violence Checklist. Sensitivity, specificity and interrater reliability i Journal of Interpersonal Violence 2000;15:1284–1296.

American Psychiatric Association (1994). Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-IV) (ed 4). Washington, DC: APA, 1994.

Aston-Jones G, Harris GC. Brain substrates for increased drug seeking during protracted withdrawal. *Neuropharmacology* 2004;47:167–179.

Ennis BJ, Litwack TR. Psychiatry and the presumption of expertise: Flipping coins in the courtroom i *California Law Review* 1974;62:693-752.

Hare RD (1991). The Hare Psychopathy Check List – Revised. Toronto: Multi-Health Systems.

Hare RD (1998). Psychopathy, affect and behavior i DJ Cooke, AE Forth, RD Hare (Eds), *Psychopathy: Theory, Research and Implications for Society*, pp. 105–137. Dordrecht, the Netherlands: Kluwer Academic Publishing.

Hare RD (2003). Hare PCL-R (2nd ed.). Administreringsmanual. Stockholm: Psykologiförlaget.

Hart SD (2000). Konceptuella och professionella frågor i G Holmberg & G Kullgren (red.): *Riskbedömning vid rättspsykiatrisk undersökning – riktlinjer och reflektioner*. RMV Rapport 2000:1. Stockholm: Rättsmedicinalverket.

Heinz A, Siessmeier T, Wrase et al. Correlation between dopamine D (2) receptors in the ventral striatum and central processing of alcohol cues and craving. *Am J Psychiatry* 2004;161:1741–1742.

Kriminalvårdsstyrelsen (2002). *Intagna som kräver extra resurser avseende säkerhet och omhändertagande*. Norrköping: Förlaget.
Martin LE, Potts GF. Reward sensitivity in impulsivity. *Neuroreport* 2004;28:1519–1522.

Monahan J. The prediction of violent behavior: Toward a second generation of theory and policy. *American Journal of Law and Psychiatry* 1984;141:10–15.

Rapp CA, RJ Goscha. The principles of effective case management of mental health services i *Psychiatric Rehabilitation Journal* 2004;27:319–333.

Self DW. Regulation of drug-taking and seeking behaviors by neuroadaptations in the mesolimbic dopamine system i *Neuropharmacology* 2004;47:242–255.

Simpson DD. A conceptual framework for drug treatment process and outcomes i *Journal of Substance Abuse treatment* 2004;27:99–121.

Sosin, M.R. Service intensity and organizational attributes: A preliminary inquiry i *Administration and Policy in Mental Health*, 2001;28 (5), 371–392).

Vik L (2004). Simulering av risksituationer – ett nytt behandlingskoncept för rättspsykiatri. D-uppsats i Medicinsk Informatik.Handledare: Uno Fors, inst. Lime, KI och Marianne Kristiansson, inst. NEUROTEC, KI.

Webster CD, Douglas KS, Eaves D, Hart SD (1997). Assessing risk for violence. Version 2. Vancouver: Simon Fraser University. Svensk översättning: Belfrage H, Fransson G (2000). HCR-20. Bedömning av risk för framtida våld. Manual med instruktioner och kommentarer. Växjö: Psykiatriskt Regionvårdscentrum, Landstinget, Kronoberg.

Säkerhetsklassificering av anstalter

A

Anstalter med mycket starkt skal- och perimeterskydd. Skall kunna motstå fritagnings- samt kvalificerade direktrymningsförsök. Mycket hög förmåga att hantera ett svårhanterligt klientel.

Kumla
Hall

B

Anstalter med starkt skal- och perimeterskydd. Skall kunna motstå kvalificerade direktrymningsförsök. Mycket hög förmåga att hantera ett svårhanterligt klientel.

Tidaholm
Norrtälje

C

Anstalter med starkt skal- och perimeterskydd och/eller hög förmåga att hantera ett svårhanterligt klientel. Skall kunna motstå kvalificerade direktrymningsförsök. I övrigt som ovan men saknar av ett eller flera skäl möjligheter att handha samma klientel som under A & B.

Österåker
Mariefred
Hällby
Kirseberg

D

Anstalter med väl utbyggt skal- och perimeterskydd. Skall kunna motstå direktrymningsförsök. Hög förmåga att hantera ett svårhanterligt klientel. Som ovan men saknar av ett eller flera skäl möjligheter att handha samma klientel som under C.

Härnösand
Kalmar
Norrköping
Skogomekliniken
Fosie stöдавdelning
Hinseberg
Ystad
Gävle
Håga

E

Anstalter av nyare och äldre byggnationsmodell ("klass treor"). Anstalter med lägre skal- och perimeterskydd. God förmåga att hantera ett svårhanterligt klientel. Som ovan men saknar av ett eller flera skäl möjligheter att handha samma klientel som under D. Ytterligare differentieringsgrunder vad avser denna grupp kommer att preciseras i ett senare skede.

Beateberg, Borås, Brinkeberg, Fosie, Färingsö, Halmstad, Haparanda, Helsingborg, Högsbo, Karlskoga, Karlskrona, Kristianstad, Kristianstad Centrum, Luleå, Mariestad, Nyköping, Roxtuna, Saltvik, Sagsjön, Skogome, Skänninge, Storboda, Täby, Umeå, Visby, Västervik. (Inklusive de nya anstaltsplatserna i Mariestad, Sala och Västervik.)

F

Öppna anstalter.

Sammanställning av enkätsvar från intagna

Beskrivning av enkäten, svarsfrekvens m.m.

En enkät med 10 frågor skickades under våren 2004 ut till samtliga lokala kriminalvårdsmyndigheter som ombads sprida den till intagna som kunde tänkas vilja lämna synpunkter (t.ex. förtroenderåd, studiegrupper eller enskilda). I enkäten presenterades kommittén och angavs att denna var intresserad av intagnas synpunkter på ett antal frågeställningar.

Det bör framhållas att undersökningen inte är eller gör anspråk på att vara vetenskaplig utan syftet har främst varit att få intagnas syn på vissa frågor samt ge dem möjlighet att lämna synpunkter.

Det har kommit in 128 svar. En del svar är från avdelningar (14), ett tiotal är från olika förtroenderåd och något är sammanställt av en programinspektör. De allra flesta svaren är från enskilda intagna (101), varav många är anonyma (56). I vart fall 10 svar är från kvinnliga intagna. Både intagna med lång kriminalvårdserfarenhet och förstagångsdomda har svarat, men det verkar vara en viss överrepresentation av livstidsdomda och andra med långa strafftider.

Enkätundersökningen är särskild nämnd i sekretessförordningen och sekretess gäller för uppgifter om enskildas personliga förhållanden.

Frågeställningar och svar

1. Bör de som sköter sig under verkställigheten få särskilda förmåner ("morötter") och i så fall vilka förmåner?

Nästan samtliga har svarat att det behövs förmåner till de skötsamma.

Förslag till förmåner som lämnas är främst följande:

- Fler och längre permissioner.
- Tidigare villkorlig frigivning.
- Mer s.k. § 14-aktiviteter (fritidsverksamhet i och utanför anstalt).
- Utökade möjligheter till frigång och fotboja.
- Omprövning av särskilda villkor enligt 7 § tredje stycket KvaL.
- Överflyttning till öppen anstalt.
- Bättre besöksmöjligheter (t.ex. fler besökstillfällen, längre besökstider och trevligare miljö).
- Möjlighet att ta körkort.
- Högre ersättning för arbete och studier.
- Särskilda avdelningar för skötsamma.

2. Bör sysselsättningsplikten finnas kvar? Bör det vara olika ersättning till den som arbetar, studerar, genomgår programverksamhet resp. den som i praktiken inte arbetar alls?

I de flesta svaren anges att sysselsättningsplikten bör vara kvar. I många fall framhålls det att det skall vara fråga om vettig och meningsfull sysselsättning. Många påtalar att ersättningen bör vara högre än i dag. Det pekas också på i flera svar att ersättningen bör vara den samma oavsett arbete, studier eller programdeltagande. En del svar säger att ersättningen bör vara mer individanpassad samt att man bör få högre lön och roligare sysselsättning om man sköter sig. Andra framhåller att lönen bör vara lika för alla.

3. Har möjligheten att senarelägga tidpunkten för villkorlig frigivning någon effekt för att motverka allvarlig misskötsamhet?

Övervägande andelen svarar nej på frågan. En relativt stor andel svar (34) besvarar dock frågan jakande. Ett antal svarar både och.

Vanliga kommentarer är att de som missköter sig resp. sköter sig gör det ändå oavsett om det finns en möjlighet till senareläggning. Vissa har påpekat att det beror på strafftiden om en eventuell senareläggning har någon effekt. Det har också framhållits att det är bättre att tidigarelägga tidpunkten för den villkorliga frigivningen vid skötsamhet. Några har pekat på att senareläggningarna innebär stora kostnader för kriminalvården. Det har också förts fram att systemet med senareläggningar inte är rättssäkert.

4. *Bör de intagna själva ta ansvar för matinköp, matlagning och städning (självförvaltning)? Skulle självförvaltning fungera?*

De allra flesta är positiva till självförvaltning. Många pekar på att det skulle behöva vara mindre grupper för att det skulle fungera. Andra påpekande är att lokalerna är för dåligt utformade och att det inte skulle fungera bland vissa intagna.

Det framhålls i flera svar att man redan har självförvaltning till viss del, t.ex. att städningen sköts av de intagna.

5. *Det finns intagna som inte får ta emot besök. En del får bara bevakade besök. Bör dessa i stället få besök i särskilda rum där besökaren och den intagne skiljs åt med en glasruta?*

Övervägande andelen svarar nej. Några säger att det är bättre med ett sådant besök än inget besök alls. Andra menar att det är inhumant. Någon svarar att det bör krävas skötsamhet innan besök utan glasruta skall komma i fråga ske.

6. *Bör intagna ha rätt att bo i rökfria rum?*

Helt övervägande andelen svarar ja. Flera påpekar dock att det upp till den enskilde – vill man ha en rökfri cell så röker man inte där! I några svar efterlyses rökfria avdelningar.

7. *Bör de som villkorligt frigges, frigångare m.fl. kunna fortsätta en utbildning eller programverksamhet som påbörjats under tiden i anstalt?*

I princip samtliga har svarat ja. Från flera håll har påpekats att detta borde vara en självklarhet.

8. *Många långtidsdömda förflyttas inte från slutna anstalt till öppna anstalt. Hur kan detta underlättas?*

Svaren varierar. Det vanligaste är att skötsamhet skall ge möjlighet till förflyttning eller att det skall ske en individuell prövning. Många svar är negativa till Riksmottagningens utvärdering och de särskilda villkor enligt 7 § tredje stycket KvaL som KVS fastställer. I flera fall påtalas att villkoren skall omprövas i högre utsträckning.

Ett relativt stort antal (ca 25) svarar att förflyttning till öppen anstalt skall vara obligatorisk eftersom det är nödvändigt att vistas under öppnare förhållanden innan man frigges.

Exempel på andra svar är:

- Utöka antalet öppna anstalter och öppna platser.
- Inför olika öppna platser för långtidsdömda resp. korttidsdömda.
- Inför öppna avdelningar i anslutning till slutna anstalter så att flytten inte blir så dramatisk.
- Fler öppna platser för kvinnliga intagna.
- Förbättra villkoren på de öppna anstalterna så de blir mer lockande.
- Inför en provperiod på öppen anstalt – klarar man att sköta sig får man stanna.

9. Behövs det någon form av utslussningsboende (halvvägshus) för långtidsdömda?

Det stora flertalet svarar ja på frågan. Många modifierar svaret till att avse dem som behöver ett sådant boende. Några har påpekat att s.k. § 34-placeringar bör användas i större utsträckning och även för dem som inte har missbruksproblem.

10. Övriga synpunkter?

Många övriga synpunkter återfinns också bland svaren på de tidigare frågorna (kanske främst fråga 1).

I huvudsak har följande synpunkter lämnats:

- Återinför halvtidsfrigivningen (flera anför att det skulle minska beläggningen, vissa kopplar det till skötsamhet).
- Mer kompetens hos personalen.
- Mer individanpassad verkställighet (bl.a. låt inte strafftiden styra verkställigheten så mycket, skötsamhet skall löna sig).
- Mer permissioner (fler och längre – en del kopplar det till skötsamhet).
- Höj rättssäkerheten (bättre information och hjälp till intagna, isolering bör efter viss tid prövas av domstol, inför en Fångombudsman, lika regler på lika anstalter – tillämpningen av lag och föreskrifter skiljer sig mycket åt).

- Bättre vård inom kriminalvården.
- Bättre besöksmöjligheter (flera pekar på att detta särskilt bör gälla dem som har barn).
- Mer aktiviteter utomhus och andra fritidsaktiviteter.
- Fler s.k. § 14-aktiviteter.
- Intagna bör få hjälp med skadestånd och andra skulder i samband med frigivningen.
- Bättre sysselsättning – arbete, studier och program (inte bara förvaring som några uttrycker det).
- Slopa urinproven (eller låt dem bli frivilliga, någon – belöna negativa urinprov i stället för att bestraffa positiva).
- Bort med kollektiva bestraffningar.
- Fler beslut bör tas lokalt (flera svar är negativa mot KVS och Riksmottagningen).
- Bättre friskvård (bl.a. lära sig laga riktig mat).
- Fler s.k. § 34-placeringar.
- Eget rum – ingen dubbel beläggning.
- Tillåt egna kläder (det framhålls både att det kostar mindre för kriminalvården, att det lär intagna klädvård, att det är mindre kränkande för de intagna).
- Bättre samarbete med samhällets övriga aktörer.
- Höj ersättningen för arbete och studier.
- Mer och bättre kioskverksamhet.
- Skilj på väktare och vårdare.
- Gör det lättare att få avtjäna del av straffet med fotboja
- Korttids- och långtidsdömda bör inte blandas.
- Inför självförvaltning.
- Mer verksamhet och program för intagna utan missbruksproblem.
- Dra inte in pensionerna under fängelsetiden.
- Straffet bör få avtjänas nära hemorten.
- Höj kvaliteten på maten.
- Mer och bättre verksamhet för intagna kvinnor.
- Lagreglera rätten att ha förtroenderåd.
- Ge möjlighet till körkortsutbildning.
- Utöka gemensamhetstiden.
- Psykiskt sjuka bör inte vara intagna i anstalterna.