

Regeringens proposition

1976/77: 88

om ändring i brottsbalken

beslutad den 10 mars 1977.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

SVEN ROMANUS

Propositionens huvudsakliga innehåll

Övervakningsnämnds verksamhetsområde omfattar en eller flera allmänna underrätters domkrets. I propositionen föreslås att regeringen får möjlighet att om särskilda skäl föreligger bestämma annan indelning.

1 Förslag till

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrives att 37 kap. 1 § brottsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Övervakningsnämnds verksamhetsområde skall omfatta en eller flera allmänna underrätters domkrets. För handläggning av ärenden rörande personer som dömts till fängelse, ungdomsfängelse eller internering må *dock* tillsättas särskilda övervakningsnämnder. Övervakningsnämnds verksamhetsområde bestämmes av regeringen.

Föreslagen lydelse

1 §¹

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

Övervakningsnämnd består av fem ledamöter, om ej regeringen förordnar att viss nämnd skall hava flera ledamöter. Nämnden är beslutsför med ordförande och två ledamöter. I brådskande fall, så ock i ärenden av mindre vikt äger ordföranden ensam besluta å nämndens vägnar. Sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1977.

¹ Senaste lydelse 1974: 565.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1977-03-10

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Turesson, Gustavsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Asling, Söder, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Ullsten, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Friggebo.

Föredragande: statsrådet Romanus

Proposition om ändring i brottsbalken

1 Gällande bestämmelser

Enligt 37 kap. 1 § brottsbalken skall övervakningsnämnds verksamhetsområde omfatta en eller flera allmänna underrätters domkrets. För handläggning av ärenden rörande personer som dömts till fängelse, ungdomsfängelse eller internering kan dock tillsättas särskilda övervakningsnämnder, vilka alltså inte får något geografiskt avgränsat verksamhetsområde. Det ankommer på regeringen att bestämma övervakningsnämndernas verksamhetsområden. Så har skett genom kungörelsen (1972: 145) om övervakningsnämndernas verksamhetsområden m. m. (ändrat senast 1976: 1051). Antalet övervakningsnämnder uppgår numera till 48.

Övervakningsnämnd består i regel av fem ledamöter. Ordförande och ersättare för denne förordnas av regeringen. Ordföranden skall vara jurist och erfaren i domarvärv. Ersättare för ordförande skall vara jurist. Övriga ledamöter och ersättare utses av länsstyrelsen. De bör ha erfarenhet av ungdomsvård eller arbetsförmedling eller annars i allmänna värv.

Det ankommer på övervakningsnämnderna att leda kriminalvården i frihet. Detta innebär att övervakningsnämnd skall lämna skyddskonsulenten anvisningar och direktiv för hans verksamhet inom frivården. Till övervakningsnämndernas arbetsuppgifter hör vidare att förordna och entlediga övervakare och att vid behov meddela särskilda föreskrifter för att främja den dömdes anpassning i samhället. Om den dömde inte iakttager sina skyldigheter under övervakningstiden kan övervakningsnämnden besluta bl. a. att han skall meddelas varning. Vidare kan övervakningsnämnden förordna att den dömde skall på lämpligt sätt

omhändertas i avbidan på vidare förordnande, när fråga uppkommit om åtgärd i anledning av misskötsamhet samt, beträffande den som efter dom på ungdomsfängelse eller internering vårdas utom anstalt, när fråga uppkommit om återintagning i anstalt.

Beträffande anstaltsvården beslutar övervakningsnämnderna bl. a. om villkorlig frigivning av personer som dömts till fängelse i högst ett år, om frigivningspermission samt om vistelse utom anstalt enligt 34 § lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt.

2 Övervakningsnämndutredningen

Den 14 juli 1973 tillkallades en sakkunnig¹ med uppdrag att bl. a. undersöka i vilken utsträckning beslutsfunktionen inom kriminalvården i vissa ärenden kunde delegeras till personal inom frivården eller på anstalterna eller överföras till andra myndigheter. Den sakkunnige borde även överväga huruvida antalet nämnder kunde begränsas i samband med att arbetsuppgifterna för nämnderna förändrades. Den sakkunnige, som antog namnet övervakningsnämndutredningen, avlämnade i juni 1975 betänkandet (SOU 1975: 16) Kriminalvårdens nämnder.

Utredningens överväganden utmynnar i förslag om att övervakningsnämnderna inte längre skall ha till uppgift att handha övervakningen av frivårdsklientelet eller att leda frivården. Vidare föreslås att vissa av övervakningsnämndens beslutsfunktioner skall delegeras till skyddskonsumenten. Därigenom kommer enligt utredningen antalet frivårdsärenden att minska kraftigt för så gott som samtliga nämnder. En följd därav blir enligt utredningen att vissa nämnder får ett så otillräckligt arbetsunderlag att de bör kunna helt undvaras. Utredningen föreslår sålunda att antalet övervakningsnämnder minskas från 48 till 33.

Vid sin översyn fann utredningen också att den nuvarande principen om nämndernas anknytning till domkretsindelningen bör omprövas. Utredningen anser att sambandet mellan nämndernas och domstolarnas verksamhet inte kan anses vara av sådan art att det bör vara ett oeftergivligt krav att gränserna stämmer överens. Särskilt i storstadsområdena kan det enligt utredningen finnas behov av att låta nämndområden omfatta delar av olika domkretsar. Sammanfattningsvis anser utredningen att indelningen i verksamhetsområden för övervakningsnämnderna bör ske med tillämpning av följande allmänna principer: 1) verksamhetsområdet bör omfatta en eller flera kommuner, 2) dess gränser får inte skära gräns för skyddskonsulentdistrikt, 3) det är inte något som hindrar att ett nämndområde omfattar två eller flera konsulentdistrikt och inte heller att ett sådant distrikt omfattar två eller flera nämndområden, 4) så långt som möjligt bör den nuvarande anknytningen till dom-

¹ Hovrättslagmannen Sven Larsson.

kretsindelningen behållas, 5) gräns för nämndområde bör inte skära gräns för kriminalvårdsregion samt 6) länsindelningen bör inte frångås annat än i rena undantagsfall.

Utredningen föreslår därför att 37 kap. 1 § brottsbalken ges den ändrade innebörden att övervakningsnämnds verksamhetsområde skall omfatta en eller flera kommuner samt att regeringen bestämmer om de enskilda verksamhetsområdenas indelning.

3 Remissyttrandena

Under remissbehandlingen av övervakningsnämndutredningens betänkande har endast ett fåtal remissinstanser yttrat sig beträffande nyss berörda frågor. Därvid ansluter sig *kriminalvårdsstyrelsen, övervakningsnämnden i Örebro, första och andra avdelningarna*, till utredningens principer. I motsats till utredningen anser *domstolsverket* att sambandet mellan domstolarna och övervakningsnämnderna är så starkt att den nuvarande lagstadgade indelningsprincipen med anknytning till domkretsindelningen bör behållas. För att komma till rätta med problemet i storstadsområdena kan man enligt verket i lagtexten införa en bestämmelse att regeringen kan bestämma annan indelning, om särskilda skäl föreligger.

4 Frivårdens storstadsutredning

Den 27 april 1973 tillkallades en sakkunnig¹ med uppdrag att utforma en ny, huvudsakligen geografiskt uppbyggd indelning av frivårdsdistrikten i Stockholm, Göteborg och Malmö. Den sakkunnige borde enligt sina direktiv särskilt beakta behovet av samordning mellan frivårdens och de lokala stöd- och vårdorganens verksamhetsområden. Vidare borde den sakkunnige vid prövningen av frivårdsdistriktens lokalisering eftersträva en sådan indelning att frivårdsarbetet i största möjliga utsträckning kunde förläggas till de övervakades levnadsmiljöer. Den sakkunnige skulle också beakta de förändringar i frivårdens arbetsformer som följer av genomförandet av 1973 års kriminalvårdsreform. Den sakkunnige, som antog namnet frivårdens storstadsutredning, överlämnade i maj 1976 betänkandet (Ds Ju 1976: 9) Frivård i storstad.

Enligt utredningen bör följande principer vara vägledande vid indelningen av skyddskonsulentdistrikten, nämligen

1. distriktsindelningen skall underlätta frivårdens samarbete med samhällets övriga vård- och stödorgan, främst den kommunala socialvården,

¹ Landshövdingen Hjalmar Mehr.

2. frivårdsorganisationen skall i storstäderna, på sätt som redan gäller i övriga delar av landet, bestå av självständiga, fullt utbyggda distrikt utan gemensamma specialfunktioner,
3. frivårdsdistrikten skall vara integrerade, dvs. omfatta alla klientkategorier och alla moment i frivårdsarbetet,
4. antalet handläggande tjänstemän i varje distrikt bör om möjligt inte understiga fem och inte överstiga tio och
5. indelningen skall anpassas till kollektivtrafiken.

Med tillämpning av dessa principer har utredningen föreslagit att Stockholmsområdet indelas i sju distrikt i Stockholms kommun, tre distrikt i de norra förorterna och fyra distrikt i de södra förorterna, Göteborgsområdet i sex distrikt i Göteborgs kommun, ett i förorterna och ett i Uddevalla samt Malmöområdet i tre distrikt, omfattande samtliga i Malmö skyddskonsulentdistrikt ingående kommuner.

Vad särskilt gäller frågan om sambandet mellan andra administrativa gränser konstaterar utredningen att det förekommer täta kontakter mellan domstolar och skyddskonsulenter, varför det ligger ett visst värde i att skyddskonsulentdistrikten sammanfaller med domkretsarna. Emellertid har utredningen, framför allt i Stockholms och Göteborgs förortsområden, mött oöverstigliga svårigheter i försöken att bilda välavvägda skyddskonsulentdistrikt med bibehållen anknytning till domkretsarna. I Stockholmsområdet är det i första hand domkretsarnas dåliga anpassning till kommunikationsförhållandena som lägger hinder i vägen. I Göteborgsregionen är det på grund av domkretsbindningen ogörligt att bilda ett frivårdsdistrikt av ett antal förortskommuner som i ekonomiskt, administrativt, arbetsmarknads- och kommunikationsmässigt hänseende utgör en enhet. Utredningen konstaterar vidare att domkretsindelningen består över långa tidsperioder och utgår från delvis andra förutsättningar och behov än dem som gäller för kriminalvården. Så länge övervakningsnämnderna och därmed skyddskonsulentorganisationen i fråga om sina verksamhetsområden är knutna till domkretsindelningen är enligt utredningen frivården förhindrad att följsamt anpassa sig till de ändringar i storstadsområdena som hela tiden pågår när det gäller befolkningsstrukturen. De administrativa olägenheter som kan följa av att sambandet med domkretsindelningen bryts väger enligt utredningen lätt mot de stora fördelar som på vissa håll kan vinnas genom att frivårdsdistrikten får bildas uteslutande med utgångspunkt från det praktiska fältarbetets krav. Utredningen föreslår därför att sambandet enligt 37 kap. 1 § brottsbalken mellan allmänna underrätters domkretsar och övervakningsnämndsområden upphävs. I likhet med övervakningsnämndutredningen anser utredningen att endast kommunindelningen bör vara bindande för indelningen i övervakningsnämndsområden och skyddskonsulentdistrikt.

5 Remissyttrandena

Samtliga remissinstanser som behandlat nyss berörda delar av förslagen från frivårdens storstadsutredning är positiva till att en ändring av brottsbalken sker på denna punkt. Således anser *länsstyrelsen i Älvsborgs län* att fördelarna med att kunna bilda frivårdsdistrikt med utgångspunkt i det praktiska fältarbetets krav mer än väl uppväger de administrativa olägenheter som kan följa av att sambandet med domkretsen bryts. *Övervakningsnämnden i Stockholm, andra och tredje avdelningarna*, anser att det inte torde innebära några olägenheter att slopa frivårdsdistriktens och övervakningsnämndernas nuvarande anknytning till domkretsindelningen i syfte att bättre kunna anpassa frivårdens organisation till den kommunala socialvårdens. I stället för den av utredningen föreslagna lösningen föreslår *domstolsverket* att man i lagtexten inför en regel som ger regeringen möjlighet att bestämma annan indelning om särskilda skäl föreligger.

6 Föredraganden

Övervakningsnämnderna i nuvarande form började sin verksamhet den 1 januari 1965 då brottsbalken trädde i kraft. Nämnderna har viktiga uppgifter bl. a. inom kriminalvårdens frivård. Till arbetsuppgifterna hör sålunda att förordna och entlediga övervakare samt att vid behov meddela särskilda föreskrifter för att främja den dömdes anpassning i samhället. Om den dömden inte iakttar sina skyldigheter under övervakningstiden kan övervakningsnämnden meddela honom varning. Vidare får övervakningsnämnden förordna att den dömden skall på lämpligt sätt omhändertagas i avbidan på vidare förordnande, när fråga uppkommit om åtgärd i anledning av misskötsamhet. Sådant förordnande får också meddelas beträffande den som efter dom på ungdomsfängelse eller internering vårdas utom anstalt, när fråga uppkommit om återintagning i anstalt.

Vid olika tillfällen har det hävdats att det behövs en översyn av nämndernas uppgifter och organisation. År 1973 tillkallades en sakkunnig för att göra en sådan översyn. Den sakkunnige, som antog namnet övervakningsnämndutredningen, avgav den 30 juni 1975 betänkandet (SOU 1975: 16) Kriminalvårdens nämnder. Utredningens överväganden utmynnade bl. a. i förslag om ändrade beslutsfunktioner och en ökad delegering av uppgifter till skyddskonsulent. Utredningens förslag har i många delar fått ett blandat mottagande och jag är inte nu beredd att ta ställning till förslagen. I ett avseende behövs emellertid ett ställningstagande redan nu, nämligen beträffande ett förslag om att brottsbalkens bestämmelser om övervakningsnämndernas verksamhetsområden skall ändras.

På kriminalvårdens område fattade 1973 års riksdag (JuU 1973: 15, rskr 1973: 152) principbeslut om genomgripande förändringar beträffande både anstaltsvården och frivården. En ökad satsning på kriminalvårdens frivårdsorganisation skall göra det möjligt att kriminalvård i frihet blir den normala straffrättsliga påföljdsformen.

En viktig grundtanke i reformen är att dömda skall ha samma rätt till samhällets stödtågar och vårdinsatser som andra människor i samhället. Det förhållandet att kriminalvårdens klienter begått brott och har särskilda problem när det gäller anpassning i samhället får inte medföra att andra samhällsliga stöd- och vårdorgan fränkänner sig ansvaret för dem. Konsekvensen av detta blir att samhällets normala service skall utnyttjas i största möjliga utsträckning även för kriminalvårdens klientel. En sådan ordning förutsätter ett intimt samarbete mellan kriminalvårdens myndigheter och de olika organ i samhället som har att svara för socialvård, sjukvård, utbildning etc.

Kriminalvårdsreformen har medfört en kraftig satsning på frivården. Under budgetåren 1973/74—1976/77 har frivården tillförts ca 300 tjänster. I samband med personalförstärkningarna har frivården också ålagts nya och vidgade arbetsuppgifter.

Genom resursförstärkningarna och de ändrade arbetsuppgifterna har skyddskonsulentdistrikten efter hand förändrats för att kunna fylla de krav som enligt reformen ställs på frivårdsorganisationen. I Stockholm, Göteborg och Malmö har emellertid förhållandena inom frivårdsorganisationen varit så komplicerade att en särskild utredning fått till uppgift att lägga fram förslag till en ändrad organisation. Mot bakgrunden av grundtankarna i kriminalvårdsreformen har frivårdens storstadsutredning bl. a. lagt fram ett förslag till en genomgripande ändring av indelningen av skyddskonsulentdistrikten i de tre storstadsområdena. Utredningens förslag i denna del har mottagits mycket positivt vid remissbehandling.

I årets budgetproposition (1976/77: 100, bilaga 5, sid. 73—75) har jag utvecklat mina synpunkter på förslaget och dess konsekvenser i resurshänseende. Jag skall därför här beröra utredningens förslag endast i begränsad utsträckning.

I likhet med utredningen anser jag det synnerligen angeläget att frivårdsorganisationen i storstäderna anpassas bättre till den kommunala vårdorganisationen än som nu är fallet. Härigenom kan man få till stånd en nödvändig samordning av insatserna. Vidare kan både ekonomiska och personella resurser utnyttjas mer rationellt.

Det är också väsentligt att de nuvarande frivårdsdistrikten i de tre största kommunerna delas upp i mindre enheter. I enlighet med vad jag förordat i budgetpropositionen bör den nya skyddskonsulentorganisationen i storstadsområdena omfatta sammanlagt 28 distrikt. Såsom det anfördes i budgetpropositionen får det ankomma på regeringen att på

grundval av utredningsförslaget bestämma den geografiska fördelningen av de nya distrikten.

Som frivårdens storstadsutredning påpekat möter det emellertid stora svårigheter att genomföra den föreslagna distriktsindelningen om övervakningsnämndernas verksamhetsområden även i fortsättningen skall anknytas till domkretsarna. Både övervakningsnämndutredningen och storstadsutredningen har föreslagit att övervakningsnämnds verksamhetsområde skall omfatta en eller flera kommuner. För att tillgodose de praktiska önskemålen bör man enligt min mening välja den lösning som domstolsverket har föreslagit i sina yttranden över förslagen från övervakningsnämndutredningen och storstadsutredningen. Jag förordar alltså att bestämmelsen i 37 kap. 1 § brottsbalken om att övervakningsnämnds verksamhetsområde skall omfatta en eller flera allmänna underrätters domkrets får ett tillägg av innebörd att regeringen kan bestämma annan indelning, om särskilda skäl föreligger.

Enligt 38 kap. 3 § andra stycket brottsbalken skall talan om undanröjande av skyddstillsyn eller om anstaltsbehandling enligt 28 kap. 3 § brottsbalken väckas vid allmän underrätt, inom vars område den övervakningsnämnd som handhar övervakningen av den dömde är verksam. Om övervakningsnämnds verksamhetsområde faller in under flera underrätters domkrets, ligger det i sakens natur att talan skall väckas vid den av dessa domstolar inom vars domkrets den dömde är bosatt eller annars mera varaktigt uppehåller sig (jfr prop. 1962: 10, del C, sid. 431).

7 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga inom justitiedepartementet upprättat förslag till lag om ändring i brottsbalken.

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

