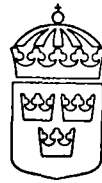


Regeringens proposition 1989/90:7

om försöksverksamhet med samhällstjänst



Prop.
1989/90:7

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 28 september 1989.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Laila Freivalds

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lag om försöksverksamhet med samhällstjänst.

Lagen innebär att rätten i brottmål i vissa fall får döma till skyddstillsyn med föreskrift att den dömda skall utföra oavlönat arbete i angiven omfattning (samhällstjänst). En förutsättning för en sådan dom är att den dömda har förklarat sig villig att följa en sådan föreskrift samt att föreskriften bedöms vara av avgörande betydelse för att döma till skyddstillsyn i stället för fängelse. Försöksverksamheten föreslås omfatta brottmål som prövas av Uppsala, Linköpings, Helsingborgs, Malmö eller Gävle tingsrätt.

Samhällstjänst är främst avsedd att användas för yngre lagöverträdare vid sådan brottslighet som annars skulle följas av ett kortare eller medellångt fängelsestraff. Domstolen skall i domen ange hur långt straff som skulle ha utdömts, om fängelse i stället valts som påföljd. Om den dömda inte fullgör sina skyldigheter på ett riktigt sätt, får påföljden undanröjas och ersättas med ett fängelsestraff. Domstolen skall härvid beakta vad som angetts om fängelsestraffets längd i den tidigare domen.

De arbetsuppgifter som skall utföras skall inte hämtas från den reguljära arbetsmarknaden. Främst ideella föreningar men även vissa myndigheter förutsätts kunna tillhandahålla arbetsuppgifter. Försöksverksamheten skall pågå under åren 1990-1992.

Lagförslaget i denna proposition har granskats av lagrådet. Propositionen innehåller därför tre huvuddelar: lagrådsremissen (s. 3), lagrådets yttrande (s. 39) och regeringens beslut om proposition (s. 43).

Förslag till

Lag om försöksverksamhet med samhällstjänst

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I brottmål, som prövas av Uppsala, Linköpings, Helsingborgs, Malmö eller Gävle tingsrätt och vid högre rätts prövning av sådant mål, gäller bestämmelserna i 2 §.

2 § Om det vid val av påföljd enligt 30 kap. brottsbalken är av avgörande betydelse för att rätten, i stället för att döma till fängelse, skall kunna döma till skyddstillsyn eller förordna att tidigare ådömd skyddstillsyn skall avse nya brott, får rätten, utöver vad som följer av 28 kap. 6 § brottsbalken, meddela särskild föreskrift som avser skyldighet att i samband med verkställigheten utföra oavlönat arbete i lägst 40 och högst 200 timmar (samhällstjänst). Detta gäller dock endast under förutsättning att den tilltalade förklarar sig villig att följa en sådan föreskrift.

Meddelar rätten föreskrift med stöd av första stycket, skall det i domslutet anges hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse i stället valts som påföljd.

Har föreskrift meddelats med stöd av första stycket och återkallar den tilltalade sitt samtycke vid högre rätts prövning av målet, får rätten utan hinder av 51 kap. 25 § första stycket första meningen och 55 kap. 15 § första stycket rättegångsbalken döma till fängelse.

3 § Övervakningsnämnden får ändra eller upphäva en föreskrift som har meddelats enligt 2 § när det finns skäl till det. I fråga om dom med sådan föreskrift tillämpas vad som föreskrivs i 26 kap. 17 §, 28 kap. 7 § och 8 § första stycket första meningen och andra stycket samt 37 kap. 8 § andra stycket och 10 § brottsbalken om andra föreskrifter vid skyddstillsyn.

Om det behövs för att den dömda skall stå under övervakning till dess det föreskrivna arbetet har utförts, får övervakningsnämnden besluta om övervakning av den dömda under viss tid efter det att ett år har gått av prövotiden, dock längst till prövotidens utgång.

4 § Om rätten undanröjer en dom på skyddstillsyn med föreskrift enligt 2 § första stycket och i stället dömer till fängelse, skall rätten beakta uppgift som avses i 2 § andra stycket när straffets längd bestäms.

5 § Lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd skall tillämpas på den som utför sådant arbete som avses i 2 §. I stället för vad som föreskrivs i 4 § om skyddstid i den lagen gäller att personskadeskyddet inträder när den dömda påbörjar en resa till arbetsplatsen i enlighet med uppgjord arbetsplan och upphör när en resa från arbetsplatsen avslutas.

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ersättning från staten för skador som orsakats av den dömda vid sådant arbete som avses i 2 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990 och upphör att gälla vid utgången av år 1992. Har föreskrift enligt 2 § meddelats innan lagen upphört att gälla, skall dock bestämmelserna i 2-6 §§ fortsätta att tillämpas.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 juni 1989

Närvarande: statsrådet Hjelm-Wallén, ordförande, och statsråden S. Andersson, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Johansson, Hulterström, Lindqvist, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström, Lööv

Föredragande: statsrådet Freivalds

Lagrådsremiss om försöksverksamhet med samhällstjänst

1 Inledning

Frågan om att öppna möjligheter att döma till s. k. samhällstjänst berördes av regeringen och riksdagen våren 1987 i samband med att kontraktsvård infördes som en ny variant av kriminalvård i frihet och som ett alternativ till fängelse (prop. 1986/87:106, JuU 32, rskr. 279). Regeringen lade i det aktuella lagstiftningsärendet inte fram något förslag i ämnet, men dåvarande justitieministern uttalade att det kunde finnas anledning att återkomma till frågan om samhällstjänst, om erfarenheterna av pågående försök med samhällstjänst i Danmark och Norge motiverade det. Riksdagen delade denna uppfattning.

Inom justitiedepartementet upprättades i februari 1989 en promemoria med förslag till försöksverksamhet med samhällstjänst (dnr 89-561). En sammanfattning av promemorian bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Promemorian var föremål för en hearing den 9 mars 1989 i justitiedepartementet med företrädare för myndigheter och organisationer. En sammanställning av vad som framkom vid hearingen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Jag avser att nu ta upp frågan om att inleda en försöksverksamhet med samhällstjänst som reaktion på brott.

2 Bakgrund

2.1 Begreppet samhällstjänst

Under senare år har det i en lång rad länder pågått ett intensivt arbete för att skapa nya straffrättsliga reaktionsformer som kan användas i stället för frihetsstraff och som inte har så många skadliga verkningar som sådana straff. Ett av de mest uppmärksammade och vanligast förekommande alternativen är en sanktion som innebär att den dömda blir skyldig att under sin fritid utföra ett oavlönat, samhällsnyttigt arbete. Sanktionen brukar i den kriminalpolitiska debatten kallas samhällstjänst.

Olika skäl har åberopats för att öppna möjligheter att döma till samhällstjänst. Påföljden skulle kunna ses som ett mer konstruktivt och billigare alternativ än ett kort fängelsestraff. Ett annat skäl som framförts har varit värdet av att föra lagöverträdare i nära kontakt med de samhällsmedlemmar som är i störst behov av hjälp och stöd. Även sådana aspekter som intresset av proportionalitet mellan brott och straff har förts fram. En del har också sett samhällstjänst som ett nytt inslag i straffsystemet med tyngdpunkten på gottgörelse till samhället.

Den engelska formen av samhällstjänst ("community service order") är en av de äldsta och kanske den i Sverige mest uppmärksammade varianten av samhällstjänst. Påföljden förekommer emellertid i olika former i ett stort antal länder såväl i västvärlden som i vissa öststater. Av särskilt intresse för svensk del är att samhällstjänst har använts på försök i Danmark sedan år 1982 och i Norge sedan år 1984.

Det gemensamma innehållet i de olika former av samhällstjänst som förekommer i andra länders straffsystem kan sammanfattas på följande sätt. Den dömda blir skyldig att inom viss tid, i regel ett år, på sin fritid utföra oavlönat, samhällsnyttigt arbete i offentlig eller offentligt stödd verksamhet eller åt ideella organisationer i en omfattning som brukar variera mellan cirka 40 och 240 timmar. Arbetstidens längd fastställs av domstolen efter brottets svårhet. Den dömda är inte berövad friheten och står oftast inte heller under någon annan tillsyn. Arbetet utförs i regel på kvällar och under veckoslut. Som exempel på arbetsuppgifter kan nämnas upprustning av hus och lägenheter åt äldre och handikappade, biträde vid arkeologiska utgrävningar och naturvårdsprojekt, reparation av leksaker åt barnhem och förskolor, uppförande av lekplatser, renhållning i parker och utmed vägar samt besöksverksamhet i ålderdomshem och på sjukhus. Om arbetet inte fullföljs, kan domen på samhällstjänst undanröjas och ersättas av ett frihetsstraff.

2.2 Frivårdskommittén

Frågan om att införa samhällstjänst i det svenska påföljdssystemet har tidigare behandlats av frivårdskommittén. I sitt slutbetänkande (SOU 1984:32) Nya alternativ till frihetsstraff tog kommittén upp denna fråga ingående och redovisade därvid för- och nackdelar med samhällstjänst samt olika tänkbara utformningar av en sådan påföljdsform.

Bland fördelarna i jämförelse med andra påföljder märktes enligt kommittén att vissa reparativa och pedagogiska inslag kunde sägas vara innefattade i verkställigheten av en sådan påföljd och även att denna borde kunna göras mera meningsfull för den dömda än verkställighet av andra påföljder. Ytterligare fördelar kunde ligga i att den dömda fick fördjupad kontakt med andra människor under verkställigheten. Kommittén påpekade också att tanken på samhällstjänst som ett lämpligt inslag i påföljds-systemet även syntes ha fått en viss förankring i det allmänna rättsmedvetandet.

Samtidigt var emellertid enligt kommittén en rad nackdelar och komplikationer förknippade med att införa samhällstjänst som brottspåföljd. Särskilt gällde detta om man tänkte sig samhällstjänst som ett alternativ till i första hand frihetsstraff. Kommittén var tveksam till om samhällstjänst verkligen kunde användas i de fall påföljden annars skulle bli fängelse. Kommittén pekade på dels att samhällstjänst förutsatte en arbetsförmåga som fängelseklientelet sällan har och dels att det var tveksamt i vad mån samhällstjänst kunde anses tillgodose de allmänpreventiva krav som i allmänhet föranleder att ett fängelsestraff döms ut.

Som ett ytterligare skäl mot samhällstjänst anförde kommittén svårigheterna att finna lämpliga arbetsuppgifter. Kommittén hade undersökt möjligheterna och kommit fram till att det knappast var tänkbart att i vårt land bygga upp en samhällstjänst på offentlig eller offentligt stödd verksamhet utan stora ekonomiska insatser. I stället torde man i så fall få basera verkställigheten åtminstone i huvudsak på ideella och liknande organisationer. Detta kunde leda till bristande stadga och kontinuitet och individuellt mycket skiftande utformning av verkställigheten.

Mot samhällstjänst kunde enligt kommittén också anföras mer principiella invändningar. Det var sålunda tveksamt om skyldigheten att utföra arbete borde användas som en straffrättslig reaktion. Arbete uppfattades av de flesta som en förmån och utgjorde ett väsentligt inslag i samhällslivet. Enligt kommittén måste det då självklart vara ett principiellt dilemma att använda arbete även i bestraffande syfte.

Kommittén ansåg att man inte borde införa samhällstjänst i påföljdssystemet, om man inte därigenom trodde sig kunna vinna positiva effekter som inte kunde uppnås inom det nuvarande systemets ram. I princip fanns det enligt kommittén mot denna bakgrund tre tänkbara skäl för att införa samhällstjänst. Ett var att åstadkomma en kraftigare eller åtminstone mera speciell reaktion på viss brottslighet eller för vissa brottslingar, där gällande straffformer inte bedömdes som tillräckliga eller lämpliga. Ett annat skäl var att få till stånd en förbättrad rehabilitering av lagöverträdare med minskad återfallsfrekvens som följd. Ett tredje skäl var att erbjuda domstolarna ytterligare ett alternativ att användas i stället för fängelse för att man därigenom skulle minska antalet frihetsberövanden.

Kommittén ställde sig tveksam till att införa samhällstjänst på bekostnad av bötesstraffets användningsområde. Kommittén ansåg att det inte heller fanns någon grund för att anta att samhällstjänst skulle leda till påtagligt förbättrad rehabilitering. Det enda tänkbara skälet för att införa samhällstjänst skulle enligt kommittén vara att påföljden i vissa fall skulle

kunna ha fängelsestraffets allmänpreventiva verkan och därför kunna användas i stället för sådana straff. Svårigheterna skulle dock bli stora att bland fängelseklientelet välja ut de kategorier lagöverträdare för vilka samhällstjänst skulle kunna vara en lämplig påföljd.

För att kunna ta ställning till frågan om samhällstjänst borde införas i det svenska påföljdssystemet fann kommittén det nödvändigt att ta upp vissa frågor om hur påföljden skulle kunna tänkas bli utformad, om den infördes, samt vilka förutsättningar som skulle gälla för tillämpningen av den och hur den skulle verkställas. I fråga om utformningen fann kommittén det bäst att knyta samhällstjänst till en påföljd som kommittén föreslagit i ett tidigare delbetänkande (SOU 1981:90) och som där kallats villkorligt fängelse. Denna påföljd skulle innebära att rätten dömde ut ett fängelsestraff men samtidigt medgav anstånd med straffets verkställighet. Beträffande förutsättningarna för påföljden uttalade kommittén att den tilltalade borde kunna förväntas uppfylla samhällstjänstens krav, att den tilltalade borde samtycka till påföljdsvalet och att det kunde vara rimligt att samhällstjänst användes endast vid brott som leder till fängelse i högst ett år. När det slutligen gäller arbetets art ansåg kommittén att samhällstjänst i första hand borde baseras på mer sysselsättningsbetonade uppgifter hos ideella och liknande organisationer som redan tidigare byggde sin verksamhet på oavlönade, ideella insatser.

Den slutsats kommittén drog av dessa överväganden var att det var många nackdelar förenade med påföljden. I första hand gällde det svårigheterna att få påföljden att ersätta fängelsestraff. Vidare skulle samhällstjänst leda till ett osäkert urval av lagöverträdare, eftersom det skulle vara svårt att generellt ange vilka som borde kunna komma i fråga för påföljden. De principiella invändningar som kunde resas mot påföljden var också betydande, liksom svårigheterna att finna lämpliga arbetsuppgifter. På grund härav ansåg kommittén att samhällstjänst inte borde införas. De positiva inslag som ändå fanns i samhällstjänst borde i stället tas till vara inom ramen för sådan fritidsverksamhet utom anstalt som kunde äga rum med stöd av 14 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL).

Remissutfallet

Remissutfallet var i den här aktuella delen ganska splittrat. Ett trettiotal remissinstanser anslöt sig till kommitténs uppfattning, medan ett femton-tal instanser ställde sig positiva till tanken på samhällstjänst som ett inslag i det straffrättsliga sanktionssystemet.

De remissinstanser som ställde sig bakom kommitténs ståndpunkt anslöt sig i allmänhet till dess överväganden när det gällde nackdelar och svårigheter med den aktuella sanktionsformen. Sålunda ansåg åtskilliga remissinstanser att samhällstjänst från allmänpreventiva utgångspunkter inte i någon större utsträckning skulle kunna utgöra en ersättning för fängelsestraff. Flera remissinstanser ansåg det också tveksamt om det klientel som med en sådan inriktning skulle komma i fråga för samhällstjänst hade den arbetsförmåga som sanktionen i och för sig krävde. I det sammanhanget erinrades bl.a. om att frihetsstraff här i landet tillgrips

förhållandevis sent under den s. k. brottskarriären och att det därför är ett ganska "nedgånget" klientel som är intaget i fängelse. Kommitténs uppfattning att det av principiella skäl ingav betänkligheter att använda arbete som straffrättslig påföljd delades också av åtskilliga remissinstanser.

Många remissinstanser redovisade emellertid en från kommittén avvikande uppfattning. Några av dem ansåg att man borde vänta med att ta ställning i frågan till dess det skett en utvärdering av de försök med samhällstjänst som pågår i Danmark och Norge.

Flertalet av de remissinstanser som ställde sig positiva till samhällstjänst ansåg att kommittén överdrivit de svårigheter som en sådan påföljdsform skulle föra med sig. Man framhöll också från många håll de positiva effekter som samhällstjänst kunde antas innebära och som kommittén berört. Olika synpunkter gjorde sig gällande i frågan om samhällstjänst – i enlighet med kommitténs tankegångar – i så fall borde förenas med villkorligt fängelse eller om det var möjligt att inordna den under påföljden skyddstillsyn. Den senare lösningen förordades av några remissinstanser. Från något håll påpekades att samhällstjänst i så fall kunde användas i kombination med skyddstillsyn i stället för fängelse.

Regeringens och riksdagens ställningstagande

Frivårdskommitténs och remissinstansernas uppfattningar i frågan om samhällstjänst utgjorde beslutsunderlag i lagstiftningsärendet om s. k. kontraktsvård m. m. Regeringens ställningstagande i saken innebar att samhällstjänst inte då borde införas som självständig påföljd. Föredragande statsrådet framhöll emellertid att frågan borde kunna tas upp till ny prövning, om utvärderingen av de pågående försöken med samhällstjänst i Danmark och Norge gav anledning till det (prop. 1986/87:106 s. 20 ff.). Riksdagen gav uttryck för samma uppfattning (JuU 1986/87:32 s.18 ff., rskr. 279).

2.3 Samhällstjänst i Danmark och Norge

2.3.1 Danmark

Förutsättningar för samhällstjänst

År 1982 påbörjades försöksverksamhet med samhällstjänst i Köpenhamn och Nordjylland. Försöket har därefter utvidgats till att fr. o. m. år 1985 gälla hela landet. Samhällstjänst ådöms som en föreskrift enligt reglerna om motsvarigheten till villkorlig dom, antingen med eller utan fastställt straff. Föreskriften innebär att den dömda åläggs att utföra lägst 40 och högst 200 timmars oavlönat arbete inom en fastställd tidrymd. Antalet arbetstimmar – strafftiden – bestäms med hänsyn till brottets svårhet. Den tid under vilken arbetet skall utföras fastställs med hänsyn till strafftidens längd.

Den tilltalades samtycke är en förutsättning för domen. En annan förutsättning är att samhällstjänst bedöms vara lämplig för den tilltalade. Lämplighetsbedömningen görs av den fria kriminalforsorgen (den danska

motsvarigheten till skyddskonsulenten) på begäran av domstolen. Påföljden kan användas även för arbetslösa personer. Sedan domen på samhällstjänst meddelats fastställer den fria kriminalforsorgen var och när arbetet skall utföras. Under den tid arbetet utförs står den dömda under övervakning. Samhällstjänsten är — till skillnad från andra föreskrifter vid villkorlig dom — förbunden med ett strängt tillsyns- och sanktionssystem. Allvarliga försummelse skall leda till ovillkorliga frihetsstraff. Den danska motsvarigheten till skyddskonsulenten har ålagts att svara för försöksverksamheten och kontrollera att villkoren följs, och särskild vikt har lagts vid en snabb och märkbar reaktion om villkoren överträds.

Enligt det folketingsbeslut som ligger till grund för försöksverksamheten skall samhällstjänst användas endast som alternativ till ovillkorliga frihetsstraff. Någon övre gräns för vilka strafftider som kan ersättas med samhällstjänst anges inte, men tanken är att det i huvudsak skall röra sig om sex till åtta månader. Det finns inte några restriktioner beträffande för vilka brott som påföljden kan komma i fråga. Den är dock tänkt att i första hand användas vid förmögenhetsbrott. När det gäller vålds- och narkotikabrott har anbefallts viss varsamhet. Folketinget har också angett att samhällstjänst företrädesvis skall vara aktuell för unga lagöverträdare, men några åldersbegränsningar har inte införts.

På grundval av en år 1987 genomförd utvärdering av försöksverksamheten övervägs för närvarande på vilket sätt samhällstjänst kan ingå som en permanent del i det danska straffsystemet.

Tillämpningen

Försöksverksamheten i Danmark kom i gång relativt långsamt och tog egentlig fart först när försöket blev landsomfattande år 1985. Fram till utgången av år 1987 hade drygt 1 000 domar på samhällstjänst avkunnats sedan försöksordningen infördes. Under samma tid hade det kommit in ca 4 000 förfrågningar till kriminalforsorgen om lämplighetsbedömning och i drygt 3 000 fall av dessa hade domstolen beslutat dom. Drygt en tredjedel av förfrågningarna hade resulterat i dom på samhällstjänst. De övriga fallen fördelade sig på ovillkorlig dom i en tredjedel av fallen och villkorlig dom utan föreskrift om samhällstjänst i en tredjedel.

Tillströmningen av mål där frågan om samhällstjänst aktualiseras är nu någorlunda stabil; kriminalforsorgen får varje månad omkring 100 förfrågningar om lämplighetsbedömning.

Det övervägande antalet av domarna på samhällstjänst (ca 75 %) har gällt förmögenhetsbrott. Men påföljden har kommit i fråga även för vålds- och narkotikabrottslighet.

Ungefär 70 % av dem som dömts till samhällstjänst är i åldern 15–29 år. Erfarenheterna har visat att det i praktiken varit svårt att använda samhällstjänst för relativt unga lagöverträdare (15–19 år). En förklaring anses vara att de som i den åldern kan komma i fråga för ett ovillkorligt frihetsstraff ofta är så hårt belastade att de inte kan visa den stabilitet som är nödvändig för att genomföra samhällstjänst.

Frågan om samhällstjänst i enlighet med intentionerna i praktiken verkligen kommit att användas endast i de fall påföljden annars skulle ha resulterat i fängelse har undersökts av en arbetsgrupp inom justitieministeriet. Gruppens slutsats är att samhällstjänst till övervägande del använts som alternativ till fängelsestraff.

Arbetsuppgifter

Ett villkor för försöket var att endast sådana arbetsuppgifter som annars inte skulle bli utförda fick komma i fråga för samhällstjänst. Samhällstjänst fick således inte inkräkta på den egentliga arbetsmarknaden. Erfarenheterna har visat att det trots denna begränsning inte har förelegat några problem att finna lämpliga arbetsuppgifter. För en stor del av arbetsuppgifterna står idrottsrörelserna. Barn- och ungdomsorganisationer såsom scoutrörelser och liknande har tillhandahållit arbetstillfällena, liksom organisationer som arbetar med socialt hjälparbete, miljöskydd och liknande. Allt eftersom försöket framskridit har organisationer och institutioner hört av sig för att komma med i verksamheten. En viktig princip har varit att den som dömts till samhällstjänst skall ingå i en arbetsgemenskap med icke-kriminella och målsättningen har varit att det inte skall finnas mer än en dömd åt gången på varje arbetsplats.

Genomförande av samhällstjänst

I ungefär 80 % av domarna på samhällstjänst har verkställigheten fullföljts. I 20 % har verkställigheten upphört i förtid, nämligen ca 11 % på grund av villkorsöverträdelser, ca 7 % på grund av ny kriminalitet och ca 2 % på grund av sjukdom och liknande. Det är företrädesvis helt unga, tidigare straffade män som har avbrutit samhällstjänsten i förtid. Det uppges också att det beträffande dömda med villkor om behandling för narkotikamissbruk föreligger en högre risk för avbrott.

Återfall

Den undersökning som har gjorts beträffande återfall bland dem som dömts till samhällstjänst visar ett klart lägre återfallstal jämfört med dem som dömts till antingen villkorlig dom eller frihetsstraff. I kriminalforsorgens utvärdering anförs dock att resultatet måste tolkas med viss försiktighet eftersom undersökningen bygger på ett mycket litet underlag och försökssituationen i sig kan ha påverkat återfallstalet i positiv riktning.

Härtill kommer att de som dömts till samhällstjänst är särskilt utvalda som lämpliga att undergå just en sådan påföljd. Häri ligger att de mest instabila, missbrukande och återfallsbenägna kriminella personerna på förhand har sorterats bort.

Förutsättningar för samhällstjänst

En försöksordning med samhällstjänst pågår sedan år 1984 även i Norge. Försöket blev till en början begränsat till Rogaland. År 1985 utvidgades försöket till att gälla också Hordaland och Hedmark/Oppland. Från och med år 1988 omfattar försöksverksamheten hela Norge.

Försöksverksamheten liknar mycket den som genomförs i Danmark. Samhällstjänst ådöms i form av en föreskrift vid villkorlig dom (betinget dom). Villkorlig dom finns i Norge i form av anstånd med antingen straffets ådömande eller dess verkställande. Vid föreskrift om samhällstjänst har det så gott som uteslutande varit fråga om anstånd med straffverkställigheten. Föreskrift ges om att den dömda skall stå under övervakning och utföra ett visst antal timmars samhällstjänst. Timantalet kan vara lägst 50 och högst 240 och bestäms enligt vanliga straffmättningsregler. Som vägledning anges i föreskrifter för samhällstjänsten att en månads fängelse bör motsvara 20 timmars samhällstjänst. För de korta fängelsestraffen (14 dagar – 3 månader) bör samhällstjänsten normalt fastställas till 50 timmar. Övervakningstiden är minst tre månader och högst ett år. Det fastställs också en prövotid som skall vara längre än verkställighetstiden. Den brukar vara sex månader, ett år eller två år.

Samhällstjänst skall så långt möjligt användas bara för lagöverträdare som annars hade fått fängelse på upp till nio månader, undantagsvis upp till ett år. Den skall ha sitt viktigaste användningsområde vid stöldbrott och skadegörelse. Den skall inte vara utesluten vid mindre allvarlig och tillfällig befattning med narkotika. Generellt mest lämpade för samhällstjänst är brott där individualpreventiva hänsyn står i centrum vid detta val. Däremot skall samhällstjänst inte användas när allmänpreventiva hänsyn väger tyngst vid påföljdsvalet som vid rattfylleri och andra allvarliga trafikbrott, skattebrott och grova våldsbrott.

Det finns inte något formellt krav på att den tilltalades samtycke inhämtas, men så förutsätts ändå ske, eftersom samhällstjänst knappast kan genomföras mot hans vilja. Påföljden skall vidare bedömas som lämplig för den tilltalade. Lagöverträdare med omfattande narkotika- eller alkoholmissbruk eller psykiskt avvikande kan knappast bedömas höra till den kategori för vilka samhällstjänst kan vara en lämplig påföljd. Det är domstolen som avgör denna fråga, men den skall i praktiken lägga betydande vikt vid frivårdens bedömning av den tilltalades lämplighet. Inga begränsningar gäller i fråga om tilltalades ålder. Det förhållandet att påföljden i första hand skall ersätta fängelsestraff gör dock att lagöverträdare under 17 år sällan kan komma i fråga.

Tillämpningen

Sedan försöksverksamheten satts igång i Rogaland år 1984 och i Hordaland och Hedmark/Oppland år 1985 kom de första domarna på samhällstjänst först på sommaren 1984 resp. hösten 1985. Fram t.o.m. år 1986 hade ett 100-tal domar på samhällstjänst meddelats. Längden på de vill-

korliga fängelsestraffen varierade från 21 dagar till ett år. De flesta låg mellan fyra och åtta månader. Antalet ålagda arbetstimmar varierade också kraftigt. Flertalet rörde sig ändå om 100–150 timmar. Det fanns också betydande variationer i förhållandet mellan längden på det villkorliga fängelsestraffet och timantalet. Detta kan till en del förklaras med att hänsyn skall tas till eventuell häktningstid, men praxis i fråga om sådant avdrag har inte heller varit konsekvent.

De allra flesta domarna har rört brott som ligger inom det avsedda användningsområdet. I huvudsak har det rört sig om stöldbrott, skadegörelse och biltillgrepp. Oftast har det varit fråga om flera brott eller om tilltalade med flera tidigare villkorliga och ovillkorliga fängelsestraff. I många fall har det också rört sig om narkotikabrott, oftast köp eller innehav av cannabis, men även införsel av små mängder cannabis har kunnat leda till samhällstjänst. Särskild hänsyn har då tagits till att en tilltalad haft en förhållandevis låg ålder, att brottet legat långt tillbaka i tiden, att den tilltalade varit inne i en viktig rehabiliteringsfas eller att han tidigare varit ostraffad. I fråga om rattfylleri torde samhällstjänst ha ådömts något oftare än som från början var avsett.

Ca 80 % av frivårdens personutredningar rörande samhällstjänst har utmynnat i att påföljden bedömts lämplig för den tilltalade. Stor vikt har därvid fästs vid arbetserfarenhet, livssituation, missbruk, senaste utveckling och motivation. Lämplighetsbedömningen har dock visat sig vanskelig att göra.

Av dem som ådömts samhällstjänst har ca 60 % varit arbetslösa. Ca 80 % var tidigare dömda. Hälften hade tidigare ådömts ett eller flera ovillkorliga straff. 40 % av de dömda var mellan 18 och 22 år och 20 % mellan 22 och 26 år.

Frågan om samhällstjänst kommit att användas endast i fall då påföljden annars skulle ha blivit fängelse har undersökts av rådgivnings- och utvärderingskommittéer som tillsatts av justisdepartementet. Dessa har gjort en systematisk genomgång av alla domarna och därvid funnit att samhällstjänst bara i ytterst få fall kommit att ersätta andra villkorliga domar.

Arbetsuppgifter

Tanken var från början att arbetsuppgifterna skulle tillhandahållas av offentliga institutioner. Arbetena har emellertid så gott som uteslutande kommit att hämtas från frivilligorganisationer. Orsaken härtil är att det uppstått problem att komma in i offentlig verksamhet, eftersom man inte velat inkräkta på andra arbetstagares sysselsättning. Vidare har det varit svårt att i offentlig verksamhet ordna arbetsledning och tillsyn utom ordinarie arbetstid. Invändningar har också riktats mot att låta dömda personer komma i kontakt med vårdtagare.

De flesta arbetsgivarna har varit fritidsorganisationer som idrottsföreningar, jakt- och fiskeföreningar samt ideella och religiösa organisationer. Arbetsuppgifterna har huvudsakligen varit av praktisk art som underhåll, målning och rengöring. Det har inte varit något problem att finna tillräck-

ligt med arbetsuppgifter. De dömda har utplacerats en och en för att de därigenom skall komma i kontakt med enbart positiva miljöer.

Prop. 1989/90:7

Genomförande av samhällstjänst

Sedan domen på samhällstjänst vunnit laga kraft träffas en överenskommelse mellan projektledningen och den dömda om vilket arbete som skall utföras och när detta skall ske. Man försöker då ta hänsyn till den dömdes önskemål. I samråd med arbetsgivaren upprättas herefter en arbetsplan. Särskild vikt läggs vid kontrollen av att den dömda fullgör arbetet enligt planen och denna kontroll utövas så gott som helt av frivårdens personal, som besöker arbetsplatsen vid varje arbetstillfälle.

Vid en utvärdering av försöksverksamheten under slutet av år 1986 hade av sammanlagt 98 dömda 62 avslutat verkställigheten. Av dessa hade 37 fullföljt samhällstjänsten, 15 hade brutit mot föreskriften om arbetsplikt och 9 hade avstängts från arbetet på grund av nya brott. Av de 15 som rapporterats till åklagaren för att de inte fullföljt arbetet hade 11 ådömts fängelse, två fått ny samhällstjänst och två fått villkorlig dom. Andelen avbrutna verkställigheter är något högre än i andra länder, vilket kan förklaras av en rigorös kontroll, en konsekvent rapportering av villkorsbrott och en större djärvhet vid urvalet av kandidater för samhällstjänst. Någon utvärdering av återfallsfrekvensen har inte gjorts, men siffrorna vid utvärderingstillfället visar låga återfallstal.

Under år 1988 meddelades 120 domar på samhällstjänst. Samma år avbröts verkställigheten av samhällstjänsten genom villkorsbrott i 26 fall. Någon utvärdering av meddelade domar på samhällstjänst har inte skett sedan år 1986. Under tiden januari – mars 1989 meddelades totalt 50 domar på samhällstjänst. Från justisdepartementet uppges att antalet domar på samhällstjänst är lägre än de prognoser man har ställt upp.

3 Allmän motivering

3.1 Bör samhällstjänst införas?

Mitt förslag: Som ett tidsbegränsat försök införas en möjlighet att i brottmålsdomar föreskriva att den dömda skall utföra oavlönat arbete i viss omfattning.

Promemoriaförslaget överensstämmer med mitt förslag.

Hearingen: En stor majoritet av de närvarande vid hearingen ställde sig bakom förslaget om en försöksverksamhet med samhällstjänst. Det påpekades från bl. a. de ideella föreningarna att samhällstjänst inte i första hand bör vara ett straff. Flera uttalade att värdet med samhällstjänsten ligger i möjligheten för den dömda till en positiv gemenskap som skulle kunna minska risken för återfall i brott.

Skälen för mitt förslag: Som tidigare har nämnts övervägdes frågan om att införa samhällstjänst i det svenska påföljdssystemet år 1987 i samband med att reglerna om s. k. kontraktsvård infördes. Något förslag om samhällstjänst lades inte fram i det aktuella lagstiftningsärendet (prop. 1986/87:106, JuU 32, rskr. 279) men såväl föredragande statsrådet som justitiekottnett uttalade att det kunde finnas anledning att ta upp frågan på nytt, om det motiverades av de erfarenheter som gjordes i Danmark och Norge i samband med där pågående försöksverksamhet på området.

Försöksverksamhet med samhällstjänst har sålunda pågått sedan år 1982 i Danmark och sedan år 1984 i Norge. Verksamheten var i bägge länderna inledningsvis lokalt begränsad men har efter hand utvidgats och är numera riksomfattande. Som jag tidigare har berört visar erfarenheterna från både Danmark och Norge att vissa av de farhågor som framförts i tidigare diskussioner om samhällstjänst varit obefogade eller överdrivna. Sålunda har det uppenbarligen i dessa länder inte varit svårt att hitta arbetsuppgifter, och resultaten tyder på att samhällstjänsten använts i stället för fängelse i ett betydande antal fall.

Arbetet inom ramen för samhällstjänst har också fullföljts av de allra flesta av de dömda. Härtill kommer att man i både Danmark och Norge iakttagit en förhållandevis låg andel återfall i brott efter dom på samhällstjänst. Det kan dock av flera orsaker finnas anledning att åtminstone tills vidare inte dra alltför säkra slutsatser av sistnämnda förhållande. Det kan i vart fall konstateras att resultaten från de danska och norska försöksverksamheterna måste betecknas som goda så till vida att verkställigheten rent administrativt fungerar och att syftet att ersätta vissa frihetsstraff tycks ha uppnåtts.

Det kan visserligen göras gällande att slutsatserna av försöken i Danmark och Norge inte utan vidare kan överföras till svenska förhållanden. Sålunda har strävandena att begränsa användandet av fängelsestraff kommit förhållandevis långt i vårt land, och för de kategorier lagöverträdare som kan komma i fråga för samhällstjänst torde frihetsberövande påföljd användas något oftare i Danmark och Norge än i Sverige. Det svenska

fängelseklientelet skulle på grund härav kunna antas vara mer brottsbelastat och därmed generellt sett ha sämre förutsättningar att genomföra vad som åläggs enligt en dom på samhällstjänst. En översiktlig genomgång som har skett inom justitiedepartementet av ett antal kortfattade referat av danska domar på samhällstjänst talar emellertid för att många av de dömda vid ett tänkt påföljdsval skulle ha ådömts fängelse i motsvarande fall också i Sverige.

Även om viss tveksamhet av principiell och annan art fortfarande kvarstår när det gäller samhällstjänst som straffrättslig sanktionsform, har samhällstjänsten som jag ser det fördelar som är svåra att ta till vara med andra kriminalpolitiska medel. Framför allt öppnas genom samhällstjänst en möjlighet att för ytterligare ett antal lagöverträdare, varav de flesta är unga, välja en annan påföljd än fängelse och därigenom låta dem undvika fängelsestraffets skadliga verkningar. Jag vill även peka på de fördelar som kan ligga i att fördjupade kontakter med andra människor utanför den tidigare umgängeskretsen kan komma till stånd under samhällstjänsten. Samhällstjänst har också reparativa och pedagogiska inslag genom att den dömda får på sin lott att utan ersättning utföra ett samhällsnyttigt arbete. Mot bakgrund av de erfarenheter som har vunnits i Danmark och Norge anser jag därför tiden nu vara mogen att i Sverige pröva samhällstjänst som sanktion vid brott.

Även om olika former av samhällstjänst har förekommit i andra länder i mer än 20 år, är det emellertid inte möjligt att utan vidare till vårt land överföra de modeller för påföljden som använts utomlands. Inte ens de danska eller norska modellerna kan på grund av skillnader i fråga om bl. a. påföljdssystemens utformning användas här. Det finns sålunda en lång rad frågor av praktisk och annan art som bör besvaras innan samhällstjänst kan göras till ett permanent inslag i det svenska påföljdssystemet. Många av dessa frågor torde kunna belysas endast genom praktisk tillämpning av påföljden. Inte minst gäller detta de frågor som rör arten av och tillgången på lämpliga arbetsuppgifter och de dömdas förmåga att fullfölja de arbeten som åläggs dem. Detsamma gäller beträffande en lång rad verkställighetsfrågor.

Övervägande skäl talar därför för att, i likhet med vad som skett i Danmark och Norge, inledningsvis inrikta sig på en försöksverksamhet. Mot bakgrund av en sådan kommer det att finnas väsentligt bättre förutsättningar att bedöma om och i så fall på vilket sätt samhällstjänst bör introduceras som ett fast inslag i påföljdssystemet. Ett sådant förfarande förordades också av flera av de remissinstanser som yttrade sig över frivårdskommitténs slutbetänkande och som därvid i motsats till kommittén var positiva till att samhällstjänst infördes i det svenska påföljdssystemet.

Mitt förslag: Försöksverksamheten med samhällstjänst skall inledningsvis begränsas till en period om tre år och gälla mål som behandlas vid Uppsala, Linköpings, Helsingborgs, Malmö och Gävle tingsrätter och mål som därifrån överklagas till högre rätt.

Promemoriaförslaget överensstämmer, med undantag av försökstidens längd, med mitt.

Hearingen: Den föreslagna försöksperioden godtogs av de flesta som berörde frågan vid hearingen. Några förordade dock en längre period. Majoriteten av de närvarande hade inte heller några erinringar mot en regional begränsning av försöksverksamheten. Några var emellertid kritiska mot en sådan begränsning och hävdade att den strider mot grundläggande principer om likabehandling inom straffrätten.

Skälen för mitt förslag: En försöksverksamhet med samhällstjänst kan avgränsas på en rad olika sätt när det gäller såväl den allmänna inriktningen som den tidsmässiga och lokala omfattningen.

Vad först angår den allmänna inriktningen är det min uppfattning att man under en försöksperiod lämpligen bör lämna domstolar och andra myndigheter som är berörda av försöket en förhållandevis stor frihet att pröva sig fram och anpassa verksamheten efter de praktiska förutsättningar som visar sig föreligga. Detta gäller kanske främst i fråga om arbetsuppgifternas inriktning, den praktiska hanteringen när det gäller att inhämta underlag för beslut samt administrationen av verkställigheten av påföljden. I viss mån gäller det emellertid också frågan om för vilken typ av lagöverträdare och vid vilket slags brottslighet som samhällstjänst bör kunna aktualiseras. Ett av huvudskälen för en försöksverksamhet är ju att införskaffa ett säkrare underlag i frågor av detta slag som kan läggas till grund för ett slutligt ställningstagande. Med en alltför snäv inriktning av försöksverksamheten finns det uppenbara risker att denna inte skulle ge den bredd i erfarenhetsunderlaget som är önskvärd. Samtidigt måste detta emellertid vägas mot att en alltför diffus inriktning av försöksverksamheten inte bara väcker vissa principiella betänkligheter utan också kan medföra att det blir svårt att göra en mer systematisk utvärdering.

Mina förslag i det följande om utformningen av försöksverksamheten bör ses mot denna bakgrund. Jag vill emellertid redan här säga att mina överväganden också har utgått från att en försöksverksamhet av det aktuella slaget av såväl principiella som praktiska skäl helst bör utformas så att den kräver så små ingrepp som möjligt i det gällande påföljdssystemet. Detta är också den modell som har använts i Danmark och Norge. Som jag återkommer till så föreslår jag att samhällstjänsten utformas som en möjlighet att i samband med en dom till skyddstillsyn besluta en särskild föreskrift om skyldighet att utföra oavlönat arbete i viss omfattning. Förslaget anknuter alltså i det hänseendet nära till den ordning som valdes i samband med att kontraktsvård infördes som ett alternativ till fängelse. I motsats till vad som då skedde bör emellertid, med hänsyn till att det nu är

fråga om en försöksverksamhet, de bestämmelser som reglerar samhällstjänsten inte införs i brottsbalken (BrB) utan i en särskild, tidsbegränsad, lag.

Erfarenheter från tidigare kriminalpolitiska reformer av påföljdssystemet visar att det finns anledning att anta att det kommer att dröja en viss tid innan verksamheten kunnat få en sådan stadga att det finns underlag för en mer systematisk utvärdering. Vid en försöksverksamhet är det självfallet också viktigt att det inom försökets ram lämnas utrymme för en viss uppföljningstid. Jag anser mot denna bakgrund att man bör bestämma försökstiden till tre år.

Om försöket med samhällstjänst faller väl ut bör självfallet verksamheten permanentas och bestämmelserna om samhällstjänst fogas in i BrB:s bestämmelser om påföljder för brott. Att redan vid tidpunkten för utgången av den av mig föreslagna försöksperioden införa en permanent lagstiftning kan dock vara svårt om man först skall avvakta en utvärdering av försöket och därefter bereda förslaget i sedvanlig ordning.

Jag vill därför inte utesluta att jag, om erfarenheterna från försöket ger anledning till det, kan komma att återkomma med förslag om en förlängd försöksverksamhet. I ett sådant sammanhang är det då naturligt att också överväga om den reglering och den lokala avgränsning av verksamheten som jag nu föreslår bör ändras eller preciseras i något hänseende.

När det gäller den lokala avgränsningen har det i promemorian föreslagits att denna sker genom att verksamheten knyts till mål som behandlas av vissa utvalda domstolar. Vid hearingen framfördes från några håll betänkligheter av principiell art mot en sådan ordning. Det gjordes sålunda gällande att förslaget innebär en "lokal straffrätt" och att det kan ifrågasättas om detta är förenligt med kraven på rättslig likabehandling.

Även om något formellt hinder inte kan anses föreligga mot en sådan ordning som föreslås i promemorian, har jag för egen del viss förståelse för de framförda betänkligheterna. Jag vill också framhålla att det givetvis i och för sig är möjligt att låta en försöksverksamhet med samhällstjänst omfatta hela landet. Enligt min mening finns det dock en rad starka skäl som talar för att man gör ett geografiskt begränsat försök trots de principiella betänkligheter som detta i förstone kan tänkas inge. Jag skall i det följande närmare utveckla min uppfattning.

En viktig omständighet som talar för att försöket bör ges en lokal avgränsning är att frivården genom försöket kommer att tillföras nya arbetsuppgifter när det gäller personutredning samt övervakning och kontroll av att förelagd arbetsskyldighet genomförs på ett riktigt sätt. Härtill kommer att det i vart fall i ett initialskede kan antas gå åt åtskillig tid för att finna lämpliga arbetsuppgifter för de dömda. Hur stora extrainsatser som kan komma att krävas är svårt att bedöma i förväg. En avsikt med en försöksverksamhet bör självfallet vara att belysa frågor av detta slag.

Det är emellertid viktigt att försöksverksamheten inte ger ett missvisande utslag på grund av otillräckliga resurser. Förutsättningarna för att motverka något sådant är givetvis väsentligt bättre om verksamheten koncentreras till vissa orter. Det är då möjligt att på dessa platser tillföra särskilda resurser för att man där praktiskt skall kunna genomföra för-

söksverksamheten. Det gäller här inte endast personella resurser utan också medel för olika kostnader som verksamheten kan dra med sig. Genom en lokal försöksverksamhet är det också möjligt att få praktiska erfarenheter som kan underlätta en snabbare och mer effektiv anpassning till ett system med samhällstjänst också i andra delar av landet, om detta blir aktuellt.

Jag vill i det här sammanhanget framhålla att även om en försöksverksamhet med samhällstjänst initialt kommer att kräva extra resurser, så finns det knappast någon anledning att befara att ett system med samhällstjänst på sikt skulle medföra extra kostnader för kriminalvården som helhet. Om samhällstjänst, såsom mitt förslag innebär, används som ett alternativ till fängelse, bör det tvärtom kunna antas att verkställighetskostnaderna genomsnittligt kommer att bli väsentligt lägre än de är i dag för tilltalade för vilka samhällstjänst skulle kunna komma i fråga.

En ytterligare fördel med en lokalt avgränsad försöksverksamhet är att en sådan ger bättre förutsättningar för att genomföra en tillförlitlig utvärdering av försöket. Detta argument kan dock inte tillmätas någon avgörande betydelse.

Såsom jag tidigare har berört gjorde man i såväl Danmark som Norge den bedömningen att ett försök med samhällstjänst inledningsvis skulle vara lokalt avgränsad. Också i Sverige har det tidigare förekommit försöksverksamhet på det kriminalpolitiska området som i praktiken varit lokalt avgränsad. Jag tänker här främst på det s.k. Ulleråkersprojektet med kontraktsvård för narkotikamissbrukare som pågick under åren 1979–1982 (prop. 1978/79: 182, JuU 39, rskr. 412). Möjligheterna att i stället för fängelse erhålla sådan vård var genom knytningen till Ulleråkers sjukhus i Uppsala förbehållet tilltalade som bodde i Uppsala-Stockholmsregionen. I lagstiftningsärendet berörde lagrådet vissa principiella betänkligheter som en försöksverksamhet av detta slag kan medföra men framhöll att dessa syntes kunna få vika med hänsyn till att ändamålet med förslaget var så angeläget (prop. 1978/79: 182 s. 50 ff.). Försöket med kontraktsvård blev också av betydelse senare i samband med att sådan vård – låt vara i en annan utformning – introducerades som ett fast inslag i påföljdssystemets uppbyggnad.

Det synsätt som låg till grund för Ulleråkersprojektet bör kunna tillämpas också beträffande samhällstjänsten. Som jag ser det är det knappast genomförbart att anordna en rikstäckande försöksverksamhet med samhällstjänst. Valet blir då antingen att avstå från att pröva påföljdsformen eller att begränsa försöksverksamheten geografiskt på något sätt. För min del anser jag att värdet av ett prov är så stort att man bör kunna acceptera att speciella regler prövas på vissa platser. De principiella betänkligheter man kan ha minskas dessutom om påföljdsformen utformas i nära anslutning till nuvarande påföljder och inte framstår som någon helt ny reaktionsform.

För egen del anser jag därför att övervägande skäl talar för att ett lokalt avgränsat försök med samhällstjänst är förenat med så pass stora fördelar att de överväger de principiella betänkligheter som kan finnas. Jag har härvid också beaktat att det inte är fråga om att öppna möjligheter till en

negativ särbehandling utan om att låta vissa tilltalade efter eget samtycke få en förmånligare behandling än som annars skulle ha kommit i fråga. Jag vill även peka på att domstolarnas påföljdsbestämning redan inom ramen för nuvarande regler, såsom vid överlämnande till särskild vård och kontraktsvård, i viss utsträckning är beroende av de lokala förutsättningar som kan finnas för olika tänkbara alternativ.

En lokal avgränsning av försöksverksamheten kan göras på olika sätt. I Ulleråkersprojektet skedde avgränsningen genom att det angavs var den föreskrivna vården skulle administreras medan däremot alla domstolar i teorin hade möjlighet att utnyttja försöksverksamheten. De resurstillskott som en försöksverksamhet med samhällstjänst bör föranleda kommer att fördelas på olika skyddskonsulentdistrikt. En möjlighet vore då att, i linje med vad som skedde vid Ulleråkersprojektet, låta försöksverksamheten begränsas till skyddstillsynsdomar för vars verkställighet dessa distrikt svarar. Rent formellt kan möjligen en sådan ordning framstå som mindre betänklig från principiell synpunkt än det förslag som framförs i promemorian och som innebär att avgränsningen sker genom utpekande av vissa domstolar. Från praktisk synpunkt torde emellertid de olika lagteknikerna i allt väsentligt vara likvärdiga när det gäller principen om rättslig likabehandling.

Vad som under dessa omständigheter främst talar för en ordning av det slag som föreslås i promemorian är att försöksverksamheten kommer att förutsätta en nära samverkan mellan domstol och kriminalvård bl. a. när det gäller de krav i utredningshänseende som en dom med föreskrift om samhällstjänst bör förutsätta. Det är också viktigt att domstolen har god information både om de allmänna praktiska förutsättningarna för att tillämpa samhällstjänst och om olika problem som kan visa sig uppkomma på verkställighetsplanet och som kan vara av betydelse för hur föreskrifterna lämpligen bör utformas. En ordning som är knuten till vissa domstolar bör därför underlätta att försöksverksamheten får den stadga och fasthet som är önskvärd.

Jag förordar därför, i likhet med vad som föreslås i promemorian, att försöksverksamheten knyts till vissa angivna tingsrätter. I promemorian föreslås att det skall gälla Uppsala, Linköpings, Helsingborgs, Malmö och Gävle tingsrätter. Förslaget bygger på bl. a. att skyddskonsulentdistriktet inte bör vara för små men inte heller för stora samt att det är önskvärt med en viss geografisk spridning av försöksverksamheten. Dessa fem platser har bedömts ge ett tillräckligt stort underlag för att en utvärde ring av försöksverksamheten skall vara meningsfull. Närheten till Danmark, som har längst erfarenhet i Norden av samhällstjänst, har också betydelse för ett val av domstolar i Skåne. Jag kan därför för egen del ställa mig bakom promemorians förslag.

I den mån ett brottmål överklagas från någon av dessa tingsrätter till hovrätt eller högsta domstolen bör försöksverksamheten omfatta även högre rätt. Detta gäller även om frågan om samhällstjänst väcks först i den högre instansen.

Mitt förslag: Samhällstjänst skall åläggas i form av en föreskrift vid dom på skyddstillsyn. En sådan föreskrift skall få meddelas om den bedöms vara av avgörande betydelse för att döma till skyddstillsyn i stället för fängelse. Dessutom krävs att den tilltalade har förklarat sig villig att följa föreskriften. I övrigt skall allmänna principer för val av skyddstillsyn som påföljd tillämpas. Detta innebär bl. a. att det skall finnas anledning att anta att påföljden kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet.

Promemorieförslaget överensstämmer med mitt förslag.

Hearingen: Flera ansåg att samhällstjänst skulle kunna användas även om alternativet inte är ett fängelsestraff. Samhällstjänst skulle enligt deras uppfattning vara en lämplig påföljd för åldersgruppen 15–17 år. Vidare framfördes uppfattningen att det av lagen och motivuttalanden tydligare borde framgå i vilka fall samhällstjänst bör användas. Någon ansåg att den tilltalades samtycke kunde ersättas med en bedömning av hans förmåga att genomföra samhällstjänsten.

Skälen för mitt förslag: Frivårdskommittén diskuterade ingående olika tänkbara syften med att utöka påföljdssystemet med samhällstjänst. Som framgår av avsnitt 3.1 delar jag kommitténs uppfattning att den största fördelen med samhällstjänst är att domstolen får en möjlighet att för ytterligare ett antal lagöverträdare välja en annan påföljd än fängelse. Samhällstjänst bör sålunda komma i fråga endast i de fall påföljden annars skulle ha blivit fängelse.

Som kommittén framhållit kan samhällstjänst bli aktuell för främst två kategorier av brottslingar, nämligen den grupp som ådöms frihetsstraff efter återfall i inte alltför allvarliga förmögenhets- eller våldsbrott och den grupp som med hänsyn till brottslighetens art ådöms korta fängelsestraff från 14 dagar till några få månader. I den förstnämnda gruppen finner man bl. a. personer som efter tidigare domar på skyddstillsyn på grund av återfall i brott är aktuella antingen för att få en dom på s. k. fortsatt skyddstillsyn kombinerad med ett fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § BrB eller för att för den nya brottsligheten ådömas ett särskilt fängelsestraff med stöd av 34 kap. 1 § 2 BrB samtidigt som verkställigheten av den tidigare ådömda skyddstillsynen fortgår. Utgångspunkten för domstolens prövning av om samhällstjänst är den lämpligaste påföljden blir i sådana situationer en avvägning mellan hänsynen till brottets straffvärde och den tilltalades tidigare brottslighet å den ena sidan samt i första hand hans personliga förhållanden å den andra (jfr prop. 1987/88: 120 s. 36 f.).

När det gäller frågan om i vilken utsträckning samhällstjänst bör anses utesluten med hänsyn till brottslighetens *straffvärde* vill jag påpeka att frivårdskommittén, som hade valt en annan lagteknisk konstruktion än den jag förordar, ansåg att det var rimligt att de fängelsestraff som skulle ersättas inte översteg ett år. Det bör också nämnas att en uttalad avsikt vid

tillkomsten av försöksverksamheten i Danmark och Norge var att samhällstjänst där borde kunna ersätta fängelse på upp till sex-åtta månader resp. nio–tolv månader.

Enligt min mening är det inte lämpligt att nu ange någon exakt ram uttryckt i längden av ett fängelsestraff för fall då samhällstjänst kan komma i fråga. Skälet härtill är bl. a. att frågan om för hur allvarlig brottslighet som samhällstjänst bör kunna komma i fråga är en av de frågor som kan få en god belysning genom en försöksverksamhet på detta område. Som framgår av det följande föreslår jag att samhällstjänsten lagtekniskt konstrueras som en föreskrift inom ramen för en dom på skyddstillsyn. Härigenom kommer den allmänna begränsning som gäller för skyddstillsyn och som kommer till uttryck i 30 kap. 4 § BrB att gälla även vid samhällstjänst. Det innebär att presumtionen vid påföljdsvalet är för fängelse, om gärningen har betydande straffvärde. Som jag ser det bör samhällstjänst kunna komma i fråga endast i undantagsfall, om brottets straffvärde skulle föranleda fängelse i ett år eller mer. Ett riktmärke bör vara att ett fängelsestraff på 8–10 månader skall motsvara det högsta antalet arbetstimmar som, enligt vad jag skall återkomma till, samhällstjänst skall få omfatta.

Några uttryckliga begränsningar i fråga om *brottets art* bör inte heller gälla, i vart fall inte i samband med försöksverksamheten. Även vid sådana brott som enligt gällande praxis normalt anses kräva kortare fängelsestraff med hänsyn till sin art bör det således inte vara uteslutet att samhällstjänst används i stället för fängelsestraff. Detta gäller exempelvis misshandelsbrott av inte alltför allvarlig art. Även om försiktighet är påkallad när det gäller användning av samhällstjänst vid narkotikabrottslighet, bör inte heller sådana brott vara generellt undantagna, utan samhällstjänst bör kunna komma i fråga när brottets straffvärde är sådant att påföljden annars skulle ha bestämts till ett kortvarigt fängelsestraff. Även vid rattfylleri bör det kunna finnas förutsättningar att använda samhällstjänst, speciellt för yngre lagöverträdare. Jag vill när det gäller påföljdsvalet vid rattfylleri hänvisa till vad jag anförde i anslutning till propositionen om trafiknykterhetsbrotten som regeringen beslutat om tidigare idag (prop. 1989/90:2, s. 41 och 42).

När det gäller *den tilltalades ålder* talar flera skäl för att samhällstjänst i första hand bör användas för de yngre lagöverträdarna. Jag vill här särskilt framhålla fängelsestraffets skadliga verkningar som framstår som särskilt negativa för yngre personer och att samhällstjänstens möjliga positiva inslag gör att påföljden ter sig särskilt angelägen för sådana personer. Viktigt är att samhällets reaktion på brott inte medverkar till att ytterligare stöta bort unga brottslingar från samhällsgemenskapen. Samhällets åtgärder bör tvärtom i görligaste mån skapa förutsättningar för den dömde att anpassa sig och respektera de normer som gäller i samhället. Många av de ungdomar det här är fråga om har inte haft möjlighet att dela den gemenskap som finns på en arbetsplats och de har ofta negativa erfarenheter av vuxenvärlden, något som präglat deras syn på samhället.

Av tillgänglig statistik framgår att ett inte obetydligt antal lagöverträdare mellan 15 och 25 år intas i kriminalvårdsanstalt. Under år 1987 intogs 16

personer i fängelse i åldern 15–17 år, 1046 i åldern 18–20 år och 2909 i åldern 21–24 år.

Det är enligt min uppfattning främst i dessa ålderskategorier som samhällstjänst bör kunna bli aktuell. När det gäller åldersgruppen 15–17 år lär dock utrymmet i praktiken vara begränsat. Bestämmelsen i 30 kap. 5 § första stycket BrB om att fängelse får ådömas för brott som någon begått innan han fyllt 18 år endast om det finns synnerliga skäl innebär sålunda att fängelse i stort sett endast kommer till användning vid brottslighet med så högt straffvärde att någon annan påföljd i stort sett måste anses vara utesluten. De danska och norska erfarenheterna talar också för att dessa ungdomar har svårt att uppfylla de krav som är förenade med en dom på samhällstjänst. Detta torde i sin tur bero på att det här i stor utsträckning är fråga om ungdomar med svåra missbruksproblem eller andra sociala eller psykiska störningar. Trots detta torde det även inom denna kategori lagöverträdare kunna finnas vissa för vilka samhällstjänst kan vara en lämplig påföljd och för vilka fängelsestraff kan undvikas, om en mer ingripande form för verkställighet av skyddstillsyn finns tillgänglig. Personer ur denna ålderskategori bör därför som jag ser det inte vara undantagna från samhällstjänst.

Inte heller lagöverträdare som är äldre än 24–25 år bör uteslutas. Även bland dem bör det kunna finnas personer för vilka samhällstjänst kan vara en lämplig påföljd. Försöksverksamheten får ge vid handen, om detta är ett riktigt antagande.

Det är emellertid inte bara brottets art och svårhet och gärningsmannens ålder som bör beaktas vid bedömningen av om samhällstjänst skall kunna komma i fråga. Även *den tilltalades personliga förhållanden i övrigt* bör här tillmätas betydelse.

En fråga som har uppmärksamats i samband med att samhällstjänst prövats i andra länder är om såväl arbetslösa som icke arbetslösa lagöverträdare skall kunna komma i fråga för samhällstjänst. Med de verkställighetsformer som här föreslås finns det emellertid ingen anledning att skilja mellan dessa båda kategorier. En annan ordning skulle också kunna leda till bl. a. praktiska svårigheter under verkställigheten.

När det gäller lagöverträdarens personliga förhållanden i övrigt är det svårt att nu dra upp några mer bestämda riktlinjer för i vilka fall samhällstjänst bör komma i fråga. Eftersom målsättningen är att den dömde skall klara att genomföra den ålagda samhällstjänsten, är det naturligt att bedömningen av hans möjligheter i detta avseende tillmätas betydelse. Redan en sådan utgångspunkt ger ett väsentligt urvalskriterium. Samhällstjänst torde sålunda vara mindre lämplig som påföljd för personer med allvarliga missbruksproblem. Över huvud taget kan det ifrågasättas om aktiva missbrukare, oavsett missbrukets art, har förmåga att genomföra ett sådant arbete. Detta är emellertid en av de frågor som bör kunna belysas närmare genom försöksverksamheten även om det är naturligt att andra, mer behandlingsinriktade påföljdsformer är aktuella i första hand i dessa fall. Det bör dock framhållas att det bör vara fullt möjligt att kombinera en föreskrift om samhällstjänst med en föreskrift om behandling.

När samhällstjänst har införts i andra länder har den i allmänhet byggt

på förutsättningen att den tilltalade samtycker till att utföra det arbete som han åläggs genom påföljden. Detta har olika motiv. Samhällstjänsten kräver sålunda en samarbetsvilja från den dömdes sida för att den skall kunna genomföras. Vidare kan nämnas att det i bl. a. Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (art. 4) finns intaget ett förbud mot att utsätta andra straffade personer än sådana som är intagna i kriminalvårdsanstalt eller som är villkorligt frigivna för tvångsarbete eller påtvingat arbete. Det är dock oklart om detta förbud omfattar samhällstjänst av den typ som är aktuell här. Frågan behandlades relativt ingående av frivårdskommittén, som för sin del ifrågasatte om sådan samhällstjänst är att bedöma som ett tvångsarbete i konventionens mening och om tolkningen av konventionsbestämelsen verkligen gjorde ett samtycke nödvändigt.

Vid den hearing som hållits i lagstiftningsärendet framförde samtliga företrädare för de ideella föreningarna att ett samtycke från den tilltalade var en viktig förutsättning för att få till stånd ett meningsfullt samarbete mellan föreningen och den dömda. Jag delar uppfattningen att det inte kan anses lämpligt att den som motsätter sig att utföra samhällsnyttigt arbete ådöms samhällstjänst. Ett krav på samtycke kan också bidra till att valet av samhällstjänst inte betraktas som en straffskärpning, eftersom den tilltalade inte torde acceptera samhällstjänsten, om han upplever den alternativa påföljden som mindre ingripande. Samtycket kan även, tillsammans med vad som framkommer genom personutredningen i målet, vara till ledning vid domstolens bedömning av den tilltalades motivation för samhällstjänsten.

3.4 Konstruktionen av påföljdsformen

Mitt förslag: Samhällstjänst ådöms i form av en ny typ av föreskrift vid skyddstillsyn varigenom den dömda åläggs att utföra oavlönat arbete under 40–200 timmar enligt en arbetsplan som fastställs av skyddskonsulenten efter domen. Antalet arbetstimmar bestäms av domstolen efter brottslighetens straffvärde. Domstolen skall i domslutet ange hur långt fängelsestraff som skulle ha ådömts om fängelse i stället hade valts som påföljd. För samhällstjänst gäller i övrigt vad som anges i BrB om föreskrift vid skyddstillsyn.

Promemoriaförslaget överensstämmer med mitt förslag.

Hearingen: Frågan om hur samhällstjänsten lagtekniskt bör konstrueras berördes endast flyktigt under hearingen. Några ifrågasatte om inte domstolen borde fastställa en arbetsplan på samma sätt som sker vid kontraktsvård.

Skälen för mitt förslag: Frivårdskommittén behandlade ingående olika alternativa utformningar av samhällstjänst. Enligt kommittén var tre olika modeller närmast tänkbara. Det första innebar att samhällstjänst skulle kunna utgöra en helt självständig påföljd i straffsystemet. Enligt ett annat

alternativ skulle samhällstjänst kunna vara en form för verkställighet av fängelsestraff. Ett tredje skulle kunna innebära att samhällstjänst utformas som ett komplement till något slag av kriminalvård i frihet. Beträffande den sistnämnda lösningen diskuterade kommittén möjligheterna att utforma samhällstjänst antingen som en föreskrift i samband med skyddstillsyn eller som ett moment i en annan av kommittén föreslagen påföljd, kallad villkorligt fängelse.

Kommittén förordade för sin del att samhällstjänst, om den skulle införas i det svenska påföljdssystemet, knöts till villkorligt fängelse. Samma lagtekniska lösning föreslog kommittén beträffande påföljden kontraktsvård. Sistnämnda påföljd, som infördes den 1 januari 1988, har emellertid utformats som en föreskrift vid dom på skyddstillsyn. Denna konstruktion har alltså tillämpats under mer än ett år och några egentliga olägenheter med den har hittills inte framkommit. Mycket talar därför för att den bör användas även för samhällstjänst. I samma riktning talar också att det enligt mitt förslag är fråga om en försöksverksamhet av begränsad omfattning såväl tidsmässigt som geografiskt. Det kan sålunda inte anses lämpligt att genom en tidsbegränsad försöksverksamhet införa en särskild påföljds konstruktion när det finns alternativ som nära knyter an till gällande påföljdssystem.

Mot denna bakgrund föreslås att försöksverksamheten med samhällstjänst lagtekniskt skall bygga på reglerna för kontraktsvård, dvs. att påföljdsformen utformas inom ramen för systemet med föreskrifter vid dom på skyddstillsyn.

En central fråga kring påföljdens utformning är i vad mån det skall ha upprättats en detaljerad arbetsplan, motsvarande den behandlingsplan som är en förutsättning för kontraktsvård, innan rätten avgör påföljdsfrågan. I denna fråga gör sig delvis motstridiga synpunkter gällande. Å ena sidan torde det för att samhällstjänst skall framstå som ett godtagbart alternativ till fängelse krävas att domstolen vid domstillfället har en tillräckligt klar uppfattning om hur samhällstjänstens verkställighet kommer att bli. Den tilltalade behöver också ha en någorlunda bestämd bild av vad det är han skall samtycka till.

Å andra sidan är det som regel inte motiverat att underställa domstolen rena verkställighetsfrågor. Till detta kommer att inte minst praktiska skäl talar för att de myndigheter som har hand om frivården – skyddskonsumlenter och övervakningsnämnder – ges befogenhet att inom vissa av domstolen givna ramar besluta i vad som närmast framstår som verkställighetsfrågor. Jag vill här peka på bl. a. att det kan behövas tid att välja ett lämpligt arbete vilket kan medföra att det vid domstillfället inte är helt klart vilket detta blir. Det kan också visa sig att ett arbete som den dömde ursprungligen avsetts att utföra på grund av oförutsedda omständigheter bör bytas ut mot ett annat. Även andra modifieringar kan behöva göras i förhållande till de planer som gjorts vid verkställighetens början.

Frågan om hur detaljerad information om aktuella arbeten som skall läggas till grund för domstolens påföljdsval hör till de problem som bör kunna få en närmare belysning under försöksverksamheten. Strävan bör enligt min mening vara att domstolen skall ha ett så fylligt underlag som

möjligt av vilket det framgår vilka arbeten det kan bli fråga om ifall påföljden bestäms till samhällstjänst samt vilka regler som i övrigt skall gälla för verkställigheten. Normalt bör arbetsplanen fastställas av skyddskonsulenten efter domen. Detta kan ske genom att domstolen i domslutet anger att den dömde skall utföra det ålagda arbetet i enlighet med de närmare anvisningar som skyddskonsulenten bestämmer. Det är härvid självfallet att skyddskonsulenten inte utan tillräckligt starka skäl bör frånga den planering som redovisats för domstolen. Det är också viktigt att ett annat arbete framstår som ett likvärdigt alternativ så att förutsättningarna för främst domstolens och den tilltalades ställningstaganden inte rubbas annat än marginellt.

Jag har tidigare inte närmare berört frågan om efter vilka grunder som antalet arbetstimmar bör bestämmas. Av mina överväganden angående förutsättningarna för att döma till samhällstjänst framgår emellertid att brottets straffvärde enligt min uppfattning bör läggas till grund för att bestämma det antal timmar den dömde skall arbeta. Skälet till detta är främst kravet på förutsebarhet, enhetlighet och proportionalitet inom straffrättskipningen. Att lika fall behandlas lika är naturligtvis angeläget också när det gäller att fastställa omfattningen av det samhällsnyttiga arbete som samhällstjänst är avsedd att innebära för den enskilde. Som jag ser det tillgodoses detta intresse bäst av att antalet arbetstimmar relateras till brottets straffvärde.

Att antalet arbetstimmar, som den dömde skall utföra, bestäms med utgångspunkt i brottets straffvärde innebär att den tilltalade, när han tar ställning till ett förslag om samhällstjänst, inte kommer att känna till arbetets totala omfattning. Vid kontraktsvård fastställs däremot vårdens omfattning redan i den av domstolen fastställda behandlingsplanen, men där är situationen en annan än vid samhällstjänst, eftersom utgångspunkten för kontraktsvårdens omfattning är den tilltalades behov av behandling.

Vad beträffar det högsta och lägsta antalet arbetstimmar vill jag peka på att reglerna varierar något mellan olika länder där samhällstjänst förekommer. Den vanligaste minimitiden är 40 timmar. Vid kortare tider anses arbetsuppgifterna knappast kunna göras meningsfulla och inte heller skulle vid kortare verkställighetstider samhällstjänst kunna förväntas ersätta fängelsestraff. Den vanligaste maximitiden är 200 timmar. Engelska erfarenheter visar att den tidsperiod inom vilken samhällstjänsten slutförs, den s.k. avvecklingstiden, tenderar att bli alltför lång vid högre antal arbetstimmar med påföljd att antalet misslyckanden ökar.

Mot bakgrund av de utländska erfarenheterna anser jag att samhällstjänsten under försöksstadiet bör omfatta lägst 40 och högst 200 timmars arbete. Med dessa utgångspunkter är det naturligt att antalet arbetstimmar vid strafftider som annars skulle uppgå till åtta månader eller mer bestäms till det maximala antalet, medan ett alternativt fängelsestraff på upp till en månad inte bör föranleda mer än 40 timmars arbete. Däremellan bör som en grov tumregel kunna gälla att varje tänkt månads fängelse anses motsvara ca 25 arbetstimmar.

När det gäller längden av avvecklingstiden kan man tänka sig olika

möjligheter. Jag kan här peka på att den i England alltid är ett år oavsett antalet ålagda arbetstimmar, medan man i Danmark har valt en lösning som innebär att avvecklingstiden fastställs av domstolen i varje enskilt fall efter antalet ålagda arbetstimmar. Att som i England ha samma avvecklingstid oavsett antalet arbetstimmar framstår enligt min uppfattning inte som lämpligt. Den danska lösningen lider i sin tur som jag ser det av den svagheten att det uppstår komplikationer så snart den dömde av någon orsak, som t. ex. sjukdom, inte kan slutföra uppgiften inom fastställd tid. Det har därför i Norge, som har ett system som liknar det danska, nyligen föreslagits att frivården i en sådan situation skall ha rätt att utan domstolens hörande förlänga avvecklingstiden.

Jag anser att en utgångspunkt för den svenska försöksverksamheten bör vara att skyddskonsulenten i arbetsplanen anger i vilken takt det ålagda arbetet skall utföras exempelvis på så sätt att det i planen anges under hur många timmar i veckan arbete minst måste utföras.

De danska och norska ordningarna innebär att den minsta tillåtna arbetsinsatsen uppgår till fyra timmar i veckan. I Norge har man emellertid funnit en sådan avvecklingstakt alltför långsam. Det kan därför enligt min mening finnas skäl att i Sverige under den tid då samhällstjänsten skall prövas försöksvis lämnas öppet hur avvecklingstiden skall variera i olika fall för att vinna erfarenheter om vilken takt som kan vara lämpligast.

Som tidigare har nämnts skall samhällstjänst kunna komma i fråga för både arbetslösa och andra. Verkställigheten skulle emellertid kunna innebära ett mycket ringa ingrepp i livsföringen för en arbetslös person, om han gavs möjlighet att avveckla arbetsplikten genom att arbeta mycket intensivt under en kort tid. Han skulle då i princip kunna verkställa påföljden under endast någon eller några veckor. I arbetsplanen bör därför anges inte enbart minsta tillåtna antalet arbetstimmar, utan även vilket timtal den dömde högst får tillgodoräkna sig per vecka eller månad.

Den dömde kan emellertid ha ett giltigt skäl att inte utföra arbetet i enlighet med vad som angetts i planen. Orsaken kan vara sjukdom, brist på arbetsuppgifter m. m. Avvikelser från den uppgjorda planen måste därför kunna göras. På samma sätt som gäller för andra föreskrifter som meddelas i samband med dom på skyddstillsyn, bör skyddskonsulenten och övervakningsnämnden få göra de ändringar i föreskriften om samhällstjänst som är påkallade.

Enligt min mening bör det för samhällstjänst som ådöms i form av skyddstillsyn i princip gälla vad som är föreskrivet om verkställighet av skyddstillsyn i andra fall. Det innebär bl. a. att den dömde ställs under övervakning. Övervakningstiden är ett år och kan — om här bortses från vad som gäller vid föreskriften om kontraktsvård — enligt gällande regler förlängas enbart vid misskötsamhet från den dömdes sida. Att övervakningen pågår i ett år innebär att den till samhällstjänst dömde så gott som alltid kommer att stå under övervakning under hela avvecklingstiden. Längre avvecklingstider skall i regel inte få förekomma. Med hänsyn till den situation som nyss berördes, nämligen att den dömde av någon godtagbar orsak måste få sin avvecklingstid förlängd, kan det dock vara

önskvärt att det finns en möjlighet att förlänga övervakningstiden även utan att den dömda har misskött sig. Övervakningsnämnden bör därför ges rätt att i vissa fall förordna om förlängd övervakningstid vid dom på samhällstjänst. En särskild regel om detta behövs alltså.

Vid dom på kontraktsvård skall rätten, om den planerade behandlingen är av avgörande betydelse för att döma till skyddstillsyn, i domslutet ange hur långt fängelsestraff som skulle ha ådömts, om fängelse i stället hade valts som påföljd (28 kap. 6 a § BrB, se prop. 1986/87:106 s. 40–42). Upplysningen om det alternativa fängelsestraffet tjänar här i första hand två syften. Det skall vara vägledande för domstolen, om det i ett senare skede blir aktuellt att undanröja skyddstillsynen på grund av att den dömda inte fullföljer behandlingen i enlighet med sitt åtagande. Vidare skall den dömda härigenom på ett påtagligt sätt få veta vad han riskerar i händelse av misskötsamhet.

Samma synsätt gör sig gällande beträffande samhällstjänst. På grund härav bör rätten vid dom på samhällstjänst vara skyldig att ange ett alternativt fängelsestraff.

Beslutet bör i likhet med vad som gäller vid dom på kontraktsvård kunna bli föremål för överklagande (prop. 1986/87:106 s. 71, 87, 90 och 91). Om den dömda eller åklagaren godtar domen i övrigt men är missnöjd med det utmätta alternativstraffet, skall alltså enbart den frågan kunna föras upp till högre instans.

3.5 Verkställigheten

Mitt förslag: Samhällstjänsten skall administreras av skyddskonsulenten. Skyddskonsulenten skall upprätta en "arbetsplatsbank" som innehåller olika uppgifter om tillgängliga arbetsplatser för samhällstjänst. Arbetsplatserna skall i första hand skaffas inom den ideella föreningsverksamheten. Skyddskonsulenten skall efter domen fastställa en arbetsplan över hur samhällstjänsten skall genomföras och svara för kontrollen av att samhällstjänsten genomförs enligt planen. Skyddskonsulenten kan modifiera arbetsplanen på grund av ändrade förhållanden.

Promemrieförslaget överensstämmer med mitt förslag.

Hearingen: Från representanterna för de ideella föreningarna framhålls att det är av stor vikt att de inte blir "vakter" utan kan fungera som "medmänniskor". Kontrollen av de dömda bör därför skötas av skyddskonsulenten.

Skälen för mitt förslag: Ärenden om samhällstjänst bör administreras av kriminalvårdens frivård enligt samma rutiner som andra övervakningsärenden. Det tillkommer därvid vissa nya uppgifter för de frivårdsdistrikt som berörs av försöksverksamheten.

I ett inledningsskede måste det ske en kartläggning av arbetsplatser som kan bli aktuella för personer som dömts till samhällstjänst. Jag vill här

betona vikten av att tänkbara "arbetsgivare" informeras om samhällstjänsten så att de får förståelse för behovet av lämpliga arbetsuppgifter. Kartläggningen bör leda till att det inom distriktet kan upprättas en "arbetsplatsbank", som utöver uppgifter om tillgängliga arbetsplatser bör innehålla uppgifter om arbetets art, frekvens, tidsmässig förläggning etc.

Ett värde med att införa samhällstjänst som påföljd för brott ligger som har nämnts i att den dömda får känna att han gör något meningsfullt och att han ges möjlighet att ingå i en arbetsgemenskap med personer som inte tillhör hans vanliga umgängeskrets. För att de positiva effekterna av samhällstjänst skall kunna tas till vara är därför valet av arbetsuppgift viktigt. Erfarenheterna från Danmark visar exempelvis att många dömda fortsätter att hålla kontakt med arbetsplatserna även efter det att de har fullgjort samhällstjänsten.

Mot denna bakgrund är det viktigt att valet av arbetsuppgifter sker så att de dömda inte uppfattar samhällstjänsten som förnedrande eller integritetskränkande. Arbetsuppgifter som av dem kan upplevas på det sättet bör därför i görligaste mån undvikas. Inte heller får samhällstjänsten uppfattas som att den innebär att oavlönad arbetskraft ställs till den reguljära arbetsmarknadens förfogande. De arbetsuppgifter som väljs för samhällstjänst bör därför så långt det är möjligt vara av den arten att de normalt inte utförs av anställda.

Enligt min uppfattning kan det ligga ett särskilt värde i att förlägga samhällstjänsten till någon form av ideell verksamhet. För de dömda kommer i regel den sortens arbete att innebära att de kommer i kontakt med engagerade människor och ges möjligheter till nya intressen och en meningsfull fritid. Det samarbete som kriminalvården sedan flera år har med ideella organisationer bör här kunna bidra till att man får fram lämpliga arbetsuppgifter för samhällstjänst, exempelvis inom fritids- och friluftsliv och idrottsrörelser, natur- och miljövårdssektorn, bildningsförbund och kyrkliga organisationer.

Det bör i sammanhanget framhållas att den som utför samhällstjänst inte är arbetstagare i civilrättslig mening och att arbetsmiljölagen (1977:1160) därför inte blir tillämplig. Självfallet bör emellertid de arbetsuppgifter som den dömda skall utföra vara sådana att de inte innebär särskilda risker för olycksfall eller skador. Skyddskonsulenten bör särskilt uppmärksamma detta vid val av lämpliga arbetsuppgifter för samhällstjänst.

Så snart som möjligt efter det att en dom på samhällstjänst gått i verkställighet, vilket i regel sker på domsdagen, bör skyddskonsulenten tillsammans med den dömda göra upp en arbetsplan. Detta bör ske inom ett par veckor efter domen. I arbetsplanen bör anges vilka villkor som skall gälla för genomförandet av samhällstjänsten.

Så snart arbetsplanen har upprättats bör den dömda besöka arbetsplatsen tillsammans med antingen frivårdsdistriktets kontaktman eller den handläggare som skall ansvara för ärendet.

Det är naturligtvis viktigt att det finns en god kontakt mellan arbetsplatsen och skyddskonsulenten under den tid som samhällstjänsten pågår. Under försöksverksamheten är det lämpligt att pröva olika former för

detta samarbete som kan variera både när det gäller form och intensitet. Väsentligt är att "arbetsgivarens" behov av service och handledning kan tillgodoses liksom att det skapas ändamålsenliga former för kontroll av hur arbetet utförs. I princip bör kontrollen ankomma på frivården och inte på "arbetsgivaren". Det kan nämnas att såväl det norska som det danska systemet innebär att en frivårdstjänsteman regelbundet besöker en arbetsplats som används för samhällstjänst. Detta ger självfallet god kontroll och goda möjligheter att etablera en kontakt med den dömda. Samtidigt har emellertid en sådan ordning visat sig resurskrävande. Jag anser därför att även andra former bör kunna prövas i den föreslagna försöksverksamheten. Vad som då ligger närmast till hands är att lekmannaövervakare anlitas för arbetsplatsbesöken.

Som tidigare har nämnts måste kriminalvårdsmyndigheterna ha möjlighet att göra de ändringar av samhällstjänsten som är påkallade. Härigenom ges det möjlighet att välja något arbete som kan passa den dömdes förutsättningar bättre än det först bestämda och att omplacera honom till detta. En särskild fråga är vad som skall hända om den dömda på grund av flyttning eller något annat sådant skäl inte kan fullgöra samhällstjänsten i enlighet med den uppgjorda arbetsplanen. Om det är fråga om ett tidsbegränsat hinder, torde det inte vara några problem för skyddskonsulenten att justera arbetsplanen. Gäller det t. ex. en definitiv flyttning, bör i första hand undersökas om man kan finna någon lösning i samarbete med skyddskonsulenten på den nya orten. Mitt förslag innebär ju inte något hinder för att en dom med föreskrift om samhällstjänst verkställs inom något annat distrikt än dem som i första hand kommer att beröras av försöket. Antalet sådana fall torde emellertid bli begränsat.

3.6 Den dömdes skyldigheter m. m.

Mitt förslag: Den dömda är skyldig att utföra arbetet i enlighet med den arbetsplan som fastställs. Vid misskötsamhet gäller reglerna i BrB om vilka åtgärder som kan vidtas vid dom på skyddstillsyn. Övervakningsnämnden har härvid att ta ställning till om talan skall föras om att undanröja skyddstillsynen. Undanröjs påföljden, skall den dömda tillgodoräknas vad han har undergått till följd av den tidigare domen.

Promemorieförslaget överensstämmer med mitt förslag.

Hearingen: De deltagare som yttrade sig i denna del hade ingen erinran mot promemorieförslaget.

Skälen för mitt förslag: Den dömdes viktigaste skyldighet är att utföra det arbete som ålagts honom genom domen och på det sätt som angetts i arbetsplanen. För påföljdens trovärdighet – och därmed för dess möjligheter att fungera som ett realistiskt alternativ till fängelse – är det därför som jag ser det nödvändigt att misskötsamhet leder till en reaktion.

Enligt min uppfattning krävs det att samhällstjänsten snabbt kan bytas

ut mot en annan påföljd, om den dömde inte fullgör arbetet enligt sitt åtagande och arbetsplanen. Detta skulle, i likhet med vad som gäller vid föreskrift om kontraktsvård, kunna säkerställas genom särskilda regler om rapportering av misskötsamhet till åklagare. På motsvarande sätt som vid kontraktsvård skulle domstolen i så fall kunna ålägga den som tillhandahåller arbetet att direkt till åklagaren rapportera eventuella missförhållanden. Vid kontraktsvård kommer emellertid en sådan föreskrift i fråga främst i de fall där den dömde placeras för vård vid någon institution på långt avstånd från hemorten. Institutionen åläggs då rapportskyldighet närmast som en ersättning för den övervakning som normalt skall fullgöras genom skyddskonsulentorganisationen. Vid samhällstjänst däremot kommer den dömde att bo kvar på hemorten och således även medan samhällstjänsten verkställs vara föremål för normal övervakning. Till detta skall läggas att främst de organisationer som kommer att engageras i samhällstjänsten i många fall inte bör åläggas en sådan rapportskyldighet, som ju utgör ett led i kontrollen av den dömde.

För att påföljdsformen skall vara ett trovärdigt alternativ till fängelse är det viktigt att man har som utgångspunkt att misskötsamhet skall leda till att talan förs om undanröjande. Normalt bör misskött samhällstjänst betraktas som ett sådant allvarligt åsidosättande av den dömdes åligganden att 28 kap. 8 § BrB är tillämplig. Omständigheterna kan dock vara sådana att övervakningsnämnden kan nöja sig med att meddela den dömde en varning. I princip bör bedömningen bli likartad den som skall göras vid kontraktsvård (jfr prop. 1986/87: 106 s. 42).

Jag anser att de allmänna reglerna om förfarandet vid undanröjande av skyddstillsyn bör tillämpas även vid dom på samhällstjänst. Det innebär att skyddskonsulenten skall anmäla misskötsamhet till övervakningsnämnden, som alltså är det organ som skall göra anmälan till åklagaren. Denne har sedan att ta ställning till om talan skall föras vid domstol om att undanröja skyddstillsynen.

Det kan tyckas vara överflödigt att skyddskonsulenten skall anmäla saken till övervakningsnämnden och inte direkt till åklagaren. Att göra avsteg från den annars gällande proceduren under försöksverksamheten anser jag emellertid olämpligt. Det betyder att den bedömning som vid kontraktsvård skall göras av åklagaren vid samhällstjänst normalt ankommer på övervakningsnämnden. För att säkerställa en snabb och konsekvent reaktion på misskötsamheten är det emellertid mycket angeläget att skyddskonsulenten håller en kontinuerlig kontakt med de arbetsplatser som är aktuella och att det sker en skyndsam handläggning i alla led av förfarandet, således också hos övervakningsnämnden och åklagaren liksom hos domstolen.

Det alternativa fängelsestraff som domstolen angett i domen på samhällstjänst bör tas som utgångspunkt för straffmätningen när skyddstillsynen skall undanröjas. Någon automatisk fastställelse av detta straff bör dock inte ske. Den dömde bör nämligen, i enlighet med vanliga regler vid skyddstillsyn, få tillgodoräkna sig den verkställighet han redan undergått. Domstolen skall därför när straffets längd bestäms ta skäligen hänsyn till vad den dömde undergått till följd av domen på samhällstjänst.

När det meddelas att den som är dömd till samhällstjänst inte fullföljer arbetet enligt den fastställda planen, kan det i vissa fall, exempelvis när det inte är känt var han uppehåller sig, finnas skäl att enligt de regler som redan nu gäller vid verkställighet av dom på skyddstillsyn besluta att han skall omhändertas. Dessa regler innebär bl. a. följande (se 28 kap. 11 § BrB).

Beslut om omhändertagande får meddelas av övervakningsnämnd eller av domstol vid vilken talan om undanröjande förs. Den omhändertagna får inte hållas kvar längre än en vecka. Om det finns synnerliga skäl, får det dock genom nytt beslut förordnas att han skall hållas kvar ytterligare högst en vecka. Om den dömda är omhändertagen när domstolen meddelar beslut att skyddstillsynen skall undanröjas, får den besluta att han skall vara omhändertagen också försättningsvis till dess beslutet vinner laga kraft.

Den tid som den dömda är omhändertagen efter domstolens beslut om undanröjande skall enligt vad som föreskrivs i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid avräknas från det ådömda fängelsestraffet.

Dessa bestämmelser om omhändertagande blir sålunda med mitt förslag tillämpliga också när fråga uppkommer om att undanröja skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst. Några andra, särskilda regler för samhällstjänstens del i detta avseende torde inte behövas.

Den allvarligaste formen av misskötsamhet är naturligtvis återfall i brott. Någon särskild reglering behövs inte för det fallet att skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst undanröjs på grund av ny eller nyupptäckt brottslighet. Eftersom avsikten är att samhällstjänst alltid skall träda i stället för ett fängelsestraff som annars skulle ha ådömts, ligger det dock i sakens natur att det i vart fall för den som gör sig skyldig till ny brottslighet efter domen på samhällstjänst finns små möjligheter att undgå att skyddstillsynen undanröjs. Helt undantagslös kan en sådan regel dock inte vara, eftersom det kan vara fråga om brott av bagatellartad natur eller om återfall i slutet av samhällstjänstens verkställighet.

3.7 Förfarandet före beslut om samhällstjänst

Frågan om samhällstjänst bör ådömas bör i största möjliga utsträckning aktualiseras redan på personutredningsstadiet. Om frågan väcks först när domstolen håller huvudförhandling i målet, leder detta till olägenheter eftersom huvudförhandlingen måste uppskjutas i avvaktan på ytterligare utredning. Det är alltså viktigt att den som utför personutredningen i målet – personundersökaren eller handläggande assistent hos skyddskon-sulenten – i de fall det kan vara aktuellt överväger möjligheterna till samhällstjänst. Även domstolen bör i samband med att den beslutar om personundersökning eller inhämtar ett yttrande från skyddskon-sulenten kunna göra personutredaren uppmärksam på att denne bör utreda förut-sättningarna för samhällstjänst.

Om den tilltalade har försvarare bör denne, om han avser att yrka att påföljden bestäms till samhällstjänst, i god tid före huvudförhandlingen anmäla hos domstolen att han anser att förutsättningarna för detta bör

utredas. Domstolen kan då överväga om ett sådant påföljdsval med hänsyn till brottets art och svårhet och övriga omständigheter kan bli aktuellt och i så fall besluta om personutredning. Även åklagaren bör, i samband med att åtal väcks i målet, anmäla behov av en sådan utredning, om han anser att det kan finnas förutsättningar för att ådöma samhällstjänst. Polisen bör därför uppmärksamma åklagaren på ett eventuellt behov av personutredning.

Innan skyddskonsulenten i ett enskilt fall förordar samhällstjänst som påföljd bör naturligtvis den tilltalade informeras om innebörden av och villkoren för samhällstjänst i olika avseenden. Skyddskonsulenten bör därvid redogöra för vilka arbetsuppgifter, arbetsplatser och arbetstider som kan komma i fråga. Eftersom arbetsplats och arbetstider slutligen bestäms efter domen får den tilltalade förklara sig villig att acceptera vad som senare kan komma att bestämmas. Den tilltalade skall vidare informeras om att han inte får ta emot ersättning för arbetet, men att han vid behov kan kompenseras för utgifter föranledda av arbetet. Slutligen är det angeläget att upplysa den tilltalade om konsekvenserna av att samhällstjänsten missköts.

3.8 Ersättning för skada m. m.

Mitt förslag: Den som utför arbete inom samhällstjänstens ram skall omfattas av lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd. Sådana av den dömda orsakade skador som tillfogas "arbetsgivaren" eller någon där anställd eller som föranleder skadeståndsskyldighet enligt skadeståndslagen för "arbetsgivaren" skall ersättas av staten. Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om detta.

Promemoriaförslaget innebär att den dömda inte skall omfattas av lagen om statligt personskadeskydd när han utför arbete inom ramen för samhällstjänst.

Hearingen: Riksförsäkringsverket ifrågasatte vid hearingen om inte den som utför arbete inom ramen för ådömd samhällstjänst bör omfattas av lagen om statligt personskadeskydd. Verket pekade därvid på att samtycket till att utföra arbetet skett under förutsättningen att det annars skulle bli fråga om fängelse.

Skälen för mitt förslag: Enligt min mening bör den dömda ha samma skadeskydd som en intagen i kriminalvårdsanstalt, eftersom han verkställer en påföljd när han utför arbete inom samhällstjänsten och därmed i realiteten inte själv kan avbryta arbetet utan att bli ådömd fängelse. Jag anser därför, i motsats till uppfattningen i promemorian, att den som utför arbete inom samhällstjänstens ram i likhet med en intagen i kriminalvårdsanstalt skall omfattas av lagen om statligt personskadeskydd. Den som har dömts till kontraktsvård omfattas däremot inte av lagen om statligt personskadeskydd. Förhållandena vid utförandet av samhällstjänsten är inte jämförbara med den vård och behandling som ryms inom

kontraktsvården. Att frågan om statligt personskadeskydd vid samhällstjänst löses så som här förordas betyder därför inte att samma ordning bör gälla i fråga om kontraktsvården. Jag har i denna del samrått med chefen för socialdepartementet.

Enligt vad som uttalas i promemorian måste man räkna med att "arbetsgivaren" (föreningen eller myndigheten) i vissa fall kan bli skadeståndsskyldig för skador som den dömda vållar genom fel eller försummelse i sitt arbete. Härtill kommer att den dömda – även utan vållande – kan komma att orsaka skador som medför kostnader för "arbetsgivaren". För att presumtiva "arbetsgivare" inte skall avhålla sig från att erbjuda arbetstillfällen med hänvisning till de ekonomiska risker det skulle kunna innebära, bör enligt min uppfattning staten åta sig ansvar för vissa skador som den dömda kan komma att orsaka under verkställigheten av samhällstjänsten. Jag vill här peka på att staten på motsvarande sätt har åtagit sig ansvar vid viss arbetsmarknadsutbildning (prop. 1974:87, InU 12, rskr. 245).

När det gäller samhällstjänsten bör följande gälla. De skador som ersätts är dels person- eller sakskador som har tillfogats "arbetsgivaren" eller någon där anställd, oavsett om den dömda är vållande till skadan eller inte, dels rena förmögenhetsskador som den dömda genom brott har vållat "arbetsgivaren" eller någon där anställd. Staten är vidare skyldig att ersätta vad som svarar mot den ersättning som "arbetsgivaren" måste betala enligt skadeståndslagen (1972:207) när den dömda genom fel eller försummelse i arbetet har vållat antingen personskada eller sakskada som drabbat annan som utför samhällstjänst eller utomstående. Detsamma gäller när den dömda genom brott i arbetet vållat annan som utför samhällstjänst eller utomstående ren förmögenhetsskada. Ersättningen bör kunna jämkas t. ex. om "arbetsgivaren" eller någon som är anställd hos honom har varit medvållande till skadan. Vid sakskada bör ersättningen också kunna jämkas, om det är skäligt med hänsyn till tecknade försäkringar.

Riksdagen bör bemyndiga regeringen att ersätta skada vid verkställigheten av samhällstjänst hos icke statlig arbetsgivare i huvudsaklig överensstämmelse med vad jag här har föreslagit. Regeringen bör kunna meddela de föreskrifter som kan anses lämpliga i detta hänseende.

4 Genomförande

Förslaget om försöksverksamhet med samhällstjänst ger, som framgår av vad jag har anfört i det föregående, skyddskonsulenterna ett stort inflytande över hur försöket kommer att kunna genomföras. Initialt krävs ett omfattande kartläggningsarbete för att inventera vilka olika arbetsuppgifter som kan tas fram samt för att ta kontakt med berörda organisationer och bygga upp en "arbetsplatsbank". Skyddskonsulenter skall i samband med en personundersökning eller ett yttrande till tingsrätten utreda förutsättningen för en föreskrift om samhällstjänst. Slutligen skall skyddskonsulenterna ansvara också för verkställigheten av samhällstjänsten. Som framgår av avsnitt 3.2 anser jag att de skyddskonsulentdistrikt som i första hand berörs av försöket bör tillföras särskilda resurser för detta.

Försöket med samhällstjänst bör utvärderas av brottsförebyggande rådet. Utvärderingen är viktig för att ge svar på frågan om samhällstjänst används i stället för fängelse men även för att belysa många andra frågor som är obesvarade vid försöksstarten.

Den nya lag om försöksverksamhet med samhällstjänst som jag föreslår bör träda i kraft den 1 januari 1990. Lagen bör gälla även i fråga om brott som har begåtts före ikraftträdandet.

5 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats förslag till lag om försöksverksamhet med samhällstjänst. Förslaget bör fogas som *bilaga 3* till protokollet i detta ärende.

6 Specialmotivering

Förslaget till lag om försöksverksamhet med samhällstjänst

Den nya lagen är avsedd att omfatta en försöksverksamhet med samhällstjänst, begränsad såväl tidsmässigt som geografiskt. En utgångspunkt har varit att den lagreglering som erfordras för försöksverksamhetens genomförande görs så begränsad som möjligt och leder till att så små ingrepp som möjligt sker i annan permanent lagstiftning. Lagen innehåller därför endast de särbestämmelser som samhällstjänsten kräver. Samhällstjänst föreslås lagtekniskt konstruerad på motsvarande sätt som kontraktsvård, dvs. som en föreskrift vid dom på skyddstillsyn. I den mån särbestämmelser inte meddelas i den nya lagen, skall övriga bestämmelser i BrB om skyddstillsyn tillämpas.

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om den lokala avgränsningen av försöksverksamheten.

Avgränsningen tar, som framgår av hänvisningen till 2 §, sikte på enbart domstols beslut att förena en skyddstillsynsdom med en föreskrift om samhällstjänst. Har någon fått en sådan föreskrift, är däremot bestämmelserna i 3 och 4 §§ om frågor som kan aktualiseras efter det att en föreskrift har meddelats tillämpliga oberoende av var verkställigheten äger rum eller vilken myndighet eller domstol som har att pröva en fråga av detta slag.

Möjligheten att förena en dom på skyddstillsyn med en särskild föreskrift om samhällstjänst gäller endast i brottmål som avgörs av Uppsala, Linköpings, Helsingborgs, Malmö eller Gävle tingsrätt eller som efter att ha avgjorts vid någon av dessa tingsrätter därefter är föremål för prövning i högre instans.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 3.5) har angetts vilka kriterier som skall gälla för att samhällstjänst skall kunna komma i fråga som påföljd för brottet.

Samhällstjänsten är konstruerad som en speciell form av föreskrift inom ramen för skyddstillsyn. Rätten får i anslutning till en skyddstillsynsdom enligt *första stycket första meningen* meddela en föreskrift om att den tilltalade skall utföra oavlönat arbete under ett bestämt antal timmar.

Domstolen skall i föreskriften bestämma hur många timmar samhällstjänsten skall omfatta. Som har angetts i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.4) skall detta fastställas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde enligt reglerna i 29 kap. BrB. Lägst 40 och högst 200 timmars arbete skall ådömas. Det har inte ansetts lämpligt att under försöksverksamheten ge närmare föreskrifter om vilket antal arbetstimmar som bör ådömas i olika fall. Att det lägsta timantalet skall motsvara de kortaste fängelsestraffen är dock självklart.

För att nödvändig flexibilitet skall finnas under verkställigheten bör närmare anvisningar för arbetets utförande överlämnas till skyddskonsulentens bestämmande. Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 3.5) är avsikten att skyddskonsulenten skall upprätta en arbetsplan som den dömda är skyldig att följa. En föreskrift om samhällstjänst bör därför lämpligen innehålla, utöver antalet arbetstimmar, att dessa skall utföras enligt den arbetsplan som skyddskonsulenten upprättar.

Föreskrift om samhällstjänst liknar en föreskrift om kontraktsvård så till vida att den förutsätts komma i fråga endast när påföljden annars skulle ha blivit fängelse. En skillnad är dock att en föreskrift om kontraktsvård förutsätter ett samband mellan ett vårdbehov och den aktuella brottsligheten. Något motsvarande krav gäller inte för att meddela en föreskrift om samhällstjänst.

Bestämmelsen i första stycket första meningen innebär att domstolen, även om fängelse annars skulle ha följt på brottet, får döma till skyddstillsyn om en föreskrift om samhällstjänst framstår som lämplig för den tilltalade och arbete kan anordnas för honom i samband med att en dom på skyddstillsyn verkställs. Av 30 kap. 9 § första stycket BrB följer att skyddstillsyn kan komma i fråga, om det finns anledning anta att en sådan påföljd kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet. Skyddstillsyn med en föreskrift om samhällstjänst är således inte avsedd att komma till användning, om det helt saknas anledning att anta att den dömda kommer att återfalla i brott. Det avsedda arbetet skall alltså kunna antas påverka den tilltalades förhållanden på sådant sätt att risken för återfall i brott kan komma att minska.

Enligt *andra meningen* i första stycket krävs det att den tilltalade förklarar sig villig att följa en föreskrift om samhällstjänst. Samtycket måste föreligga innan rätten fattar beslut i påföljdsfrågan.

I *tredje meningen* anges vidare som förutsättning för samhällstjänst att föreskriften härom skall vara av avgörande betydelse för att skyddstillsyn skall bli påföljden i stället för fängelse.

Som har angetts i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.4) är avsikten att domstolen, när skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst ådöms, i domen skall ange längden av det fängelsestraff som skulle ha ådömts, om fängelse hade valts i stället. En bestämmelse om detta har tagits in i *andra stycket* i paragrafen. Den ansluter till motsvarande regel beträffande kontraktsvård (28 kap. 6 a § BrB).

Det bör påpekas att det inte finns hinder mot att även andra föreskrifter lämnas i samband med en dom på samhällstjänst.

3 §

Paragrafen innehåller regler om ändring m. m. av föreskrifter enligt 2 §.

Första stycket första meningen innebär att övervakningsnämnden kan ändra eller upphäva en föreskrift om samhällstjänst men däremot inte meddela en ny sådan föreskrift. Med hänsyn till att grunden för en föreskrift om samhällstjänst i väsentliga avseenden är annorlunda än vid andra typer av föreskrifter vid skyddstillsyn som meddelas av behandlingsmässiga skäl framstår det som naturligt att det av domstolen fastställda timantalet för arbete som skall utföras bör ändras endast marginellt när det finns skäl till det. Det kan exempelvis gälla om det bara återstår ett fåtal timmars arbete och om den dömde på grund av långvarig sjukdom, arbete eller utbildning eller av någon annan godtagbar anledning inte kan fullgöra dessa. I vissa sådana fall kan det vara lämpligt att övervakningsnämnden ändrar föreskriften till en föreskrift av det slag som avses i 26 kap. 15 § första stycket 2 BrB, dvs. om t. ex. arbetsanställning eller utbildning.

Bestämmelsen i *första stycket andra meningen* innehåller en hänvisning till regelverket i BrB beträffande föreskrifter vid skyddstillsyn. Hänvisningen till 26 kap. 17 § innebär att övervakaren får meddela anvisningar i fråga om verkställandet av en föreskrift om samhällstjänst liksom att medge tillfällig lättnad och vidta en omedelbar nödvändig ändring av föreskriften. Det rör sig här om mindre väsentliga frågor med vilka övervakningsnämnden i allmänhet inte skall behöva ta befattning. Av 29 § frivårdsförordningen (1983:250) följer att övervakaren innan han vidtar en sådan åtgärd bör samråda med den dömde, om det lämpligen kan ske, och att han skall anmäla vidtagen åtgärd till skyddskonsulenten.

Någon särskild befogenhet för skyddskonsulenten att besluta om ändringar av innehållet i verkställigheten av en föreskrift om samhällstjänst har inte föreskrivits. Som framgår av vad jag anfört i anslutning till 2 § är avsikten nämligen att domstolen i föreskriften om samhällstjänst skall ange att arbetet skall utföras enligt den arbetsplan som skyddskonsulenten upprättar. Detta innebär naturligtvis att skyddskonsulenten kan ändra innehållet i planen eller medge undantag från den när det finns skäl till det.

Hänvisningen till 28 kap. 7 § och 8 § första stycket första meningen och andra stycket BrB innebär att det vid misskötsamhet beträffande en föreskrift om samhällstjänst tillämpas i huvudsak samma reglering som gäller vid åsidosättande av andra åligganden till följd av en dom på skyddstillsyn. Övervakningsnämnden får sålunda bl. a. meddela föreskrifter enligt

26 kap. 15 § BrB eller meddela varning eller förlänga övervakningen. Har den dömde allvarligt åsidosatt sina åligganden och kan det antas att sådana åtgärder som övervakningsnämnden får vidta blir utan verkan, skall nämnden begära att åklagare vid domstol för talan om att domen på skyddstillsyn skall undanröjas.

Frågan huruvida en överträdelse av villkoren för samhällstjänsten skall anses utgöra en allvarlig eller en mindre allvarlig förseelse får avgöras efter omständigheterna i det enskilda fallet. Som framgått av den allmänna inriktningen bör dock utgångspunkten vara att underlåtenhet att följa arbetsplanen bör leda till undanröjande. Självklart kan dock inte varje fall av t. ex. för sen ankomst, frånvaro från arbetsplatsen eller mindre gott arbetsresultat föranleda att påföljden skall undanröjas. Skäl för undanröjande måste däremot anses föreligga om sådana var för sig mindre överträdelser upprepas i sådan utsträckning att den dömde inte längre kan anses följa arbetsplanen.

Bestämmelserna i första stycket andra meningen innebär vidare att föreskrifterna i 37 kap. 8 § andra stycket och 10 § BrB om överklagande m. m. av övervakningsnämndens beslut blir tillämpliga i fråga om ingripande vid misskötsamhet i de nu aktuella fallen.

I *andra stycket* har tagits in en bestämmelse som ger övervakningsnämnden möjlighet att i samband med samhällstjänst förlänga övervakningstiden i vissa fall. Även denna bestämmelse motiveras av att den dömde i vissa fall av någon godtagbar orsak inte kunnat utföra arbetet i enlighet med vad som angetts i planen. Övervakningen av den dömde bör fortgå under hela avvecklingstiden.

Beträffande kontraktsvård gäller enligt 28 kap. 5 § fjärde stycket BrB att domstolen redan i samband med domen kan förordna om längre övervakningstid än ett år. Förfarandet är avsett att tillämpas i fall där den dömde som ett led i kontraktsvården skall vara intagen för behandling i en vårdinstitution av något slag och tiden för denna institutionsvistelse är så lång att en längre övervakningstid än ett år erfordras för att han skall komma att stå under övervakning viss tid efter det att behandlingen övergått i öppnare former. En motsvarande bestämmelse är inte påkallad för samhällstjänstens del, eftersom längre avvecklingstider än ett år inte skall förekomma och särskilt behov av övervakning inte förekommer sedan samhällstjänstens verkställighet avslutats.

Övervakningstiden kan också bli förlängd med stöd av 28 kap. 7 och 9 §§ samt 34 kap. 6 § BrB. Den sistnämnda bestämmelsen kan emellertid tillämpas bara i fall där den dömde återfaller i brott under prövotiden för skyddstillsyn eller på annat sätt inte iakttar vad som åligger honom till följd av domen på skyddstillsyn. Den kan därför inte tillämpas i sådana fall som här avses.

4 §

I likhet med vad som gäller för kontraktsvård enligt 28 kap. 9 § första stycket BrB skall domstolen — när skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst undanröjs på grund av misskötsamhet och annan påföljd be-

stäms för brottet — ta skälig hänsyn till vad den dömde har undergått till följd av skyddstillsynsdomen och därutöver beakta det alternativa fängelsestraff som skall anges enligt 2 § (se prop. 1986/87: 106 s. 75 f.). Även om någon automatisk avräkning härvid inte bör ske i förhållande till hur stor del av det ålagda arbetet som den dömde har utfört är det naturligt att detta är en faktor som bör tillmätas stor vikt vid bestämmandet av den nya påföljden.

Beträffande förverkande av villkorligt medgiven frihet gäller samma regler som för kontraktsvård. Högsta domstolen har i ett beslut den 21 april 1989 (SÖ 217) behandlat denna fråga och därvid funnit att villkorligt medgiven frihet inte kan förklaras förverkad i samband med att en skyddstillsyn undanröjs enligt 28 kap. 9 § brottsbalken.

5 §

Paragrafen innebär att den som utför arbete inom ramen för samhällstjänst omfattas av lagen om statligt personskadeskydd. Den dömde jämställs därmed i princip med intagen i kriminalvårdsanstalt när det gäller rätt att få ersättning av staten för personskada. Av *andra meningen* framgår att skyddstiden skiljer sig från vad som gäller enligt lagen om statligt personskadeskydd. Beträffande samhällstjänsten inträder personskadeskyddet när den dömde påbörjar en resa till arbetsplatsen i enlighet med den uppgjorda arbetsplanen och upphör när en resa från arbetsplatsen avslutas. Tillämpningen av det statliga personskadeskyddet innebär att ersättning kan utges för sjukvårdskostnader samt, i form av sjukpenning eller livränta, för inkomstbortfall som uppkommer efter skyddstiden på grund av skada som inträffat under sådan tid. Den som ådragit sig skada som omfattas av den nämnda lagen har rätt till ersättning för ideell skada enligt lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada.

6 §

Paragrafen innebär att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om ersättning från staten för skador som orsakas av den dömde under verkställigheten av samhällstjänst i enlighet med vad jag anfört i avsnitt 3.8 i den allmänna motiveringen.

Ikraftträdande m. m.

Försöksverksamheten skall pågå under tre år räknat från den 1 januari 1990. De uppräknade tingsrätterna kan meddela föreskrift om samhällstjänst i mål som har väckts före ikraftträdandet men som inte avgjorts dessförinnan. Däremot kan högre rätt inte döma till denna påföljdsform, om målet har avgjorts före den 1 januari 1990 av tingsrätten.

Tingsrätterna kan tillämpa lagen i brottmål intill utgången av år 1992. Har en tingsrätt meddelat en föreskrift om samhällstjänst innan lagen upphör, får högre instans som prövar målet vid överklagande av målet ompröva föreskriften även därefter. Däremot får en högre instans inte

efter den aktuella tidpunkten meddela en sådan föreskrift, om tingsrätten dessförinnan inte har gjort det. Detsamma gäller föreskrift av hovrätt resp. omprövning i högsta domstolen. Bestämmelserna i 3–6 §§ gäller så länge föreskrift om samhällstjänst enligt 2 § verkställs.

Prop. 1989/90:7

7 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslaget till lag om försöksverksamhet med samhällstjänst.

8 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1989-09-22

Närvarande: justitierådet Staffan Vängby, regeringsrådet Sigvard Berglöf, justitierådet Lars K Beckman.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 29 juni 1989 har regeringen på hemställan av statsrådet Laila Freivalds beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om försöksverksamhet med samhällstjänst.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Owe Horned.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

1 §

Förslaget i remissprotokollet innebär att försöksverksamheten med samhällstjänsten skall knytas till mål som behandlas av vissa utvalda domstolar. Det är emellertid en allmän rättsgrundsats att lika brott skall föranleda lika straff och att vissa personer eller persongrupper vid rättstillämpningen inte skall gynnas eller missgynnas. Skyddstillsyn i förening med samhällstjänst skall ses som ett alternativ till fängelse i fall där skyddstillsyn i förening med de föreskrifter som nuvarande lagstiftning medger inte kan anses vara en tillräcklig påföljd. Det framgår av remissprotokollet att samhällstjänsten är avsedd att användas främst för yngre lagöverträdare vilka härigenom undgår ett fängelsestraffs skadliga verkningar och i stället ges en möjlighet till värdefull gemenskap. De grundläggande principerna om lika behandling inom straffrätten talar för att möjligheten att under försöksperioden ådömas skyddstillsyn i förening med samhällstjänst inte bör tillkomma endast de yngre lagöverträdare som döms av vissa tingsrätter.

Det måste emellertid å andra sidan beaktas att en rikstäckande försöksverksamhet skulle kräva väsentligt större resurser. Först när en ingående utvärdering av försöksverksamheten genomförts är det möjligt att bedöma om ett system med samhällstjänst bör permanentas. Därför får det anses oförsvarligt att redan nu anskaffa de resurser som en rikstäckande verksamhet erfordrar. Rent formellt är samhällstjänsten endast en ytterligare föreskrift vid skyddstillsyn. Som framhållits i remissprotokollet förekommer det även inom ramen för nuvarande regler olikheter i fråga om föreskrifter vid skyddstillsyn, vilka olikheter motiveras inte av brottets art utan av resurser inom distriktet. Detta är förhållanden som enligt lagrådets mening måste kunna godtas. Det framstår däremot som ytterligt angeläget att utvärderingen av försöksverksamheten med samhällstjänst inte får ge ett missvisande utslag på grund av otillräckliga resurser. Lagrådet delar den i remissprotokollet framförda uppfattningen att förutsättningarna för att motverka ett missvisande utslag är väsentligt bättre om försöksverksamheten koncentreras till vissa orter. Vid en samlad bedömning finner därför lagrådet trots sina principiella betänkligheter att övervägande skäl talar för att en begränsning av försöksverksamheten till vissa domstolar kan godtas.

I remissprotokollet berörs inte situationen att en lagöverträdare dömts av olika tingsrätter och att de olika målen behandlas samtidigt av en överrätt. Även om bestämmelserna i den föreslagna lagen är tillämpliga endast för den ena tingsrätten anser lagrådet det naturligt att hovrätten kan ådöma skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst vid prövning av det sammanlagda målet. Den föreslagna lagens lydelse utgör inte hinder mot detta.

2 §

Samhällstjänst har i det remitterade förslaget konstruerats som en ny typ av föreskrift vid skyddstillsyn. Som skäl har bl.a. åberopats de goda erfarenheterna av motsvarande konstruktion vid kontraktsvård. Jämförelsen mellan de båda instituten är dock föga träffande. Föreskriften om kontraktsvård ligger nära andra föreskrifter som sedan länge kan meddelas vid skyddstillsyn. De personer som typiskt sett bör meddelas föreskrift om kontraktsvård är sådana som påföljden skyddstillsyn närmast är avsedd för, låt vara att särskilt ingripande åtgärder krävs. I motsats härtill har samhällstjänst i övrigt utformats som en påföljd vars allvar skall stå i direkt proportionalitet till brottets straffvärde och är alltså i det hänseendet jämförbart med fängelse och böter. Att just i fråga om samhällstjänst, såsom följer av 30 kap. 9 § första stycket brottsbalken, beakta risken för återfall synes föga motiverat, när det framgår att den huvudsakliga grunden för förslaget varit att finna ett alternativ till fängelse. Det sagda talar med styrka för att samhällstjänst borde konstrueras som en ny, fristående påföljd. När det emellertid nu är fråga om en i olika hänseenden starkt begränsad försöksverksamhet anser sig lagrådet dock böra godta att så inte sker. Skall samhällstjänsten inordnas i någon av de nu i brottsbalken reglerade påföljderna, ligger skyddstillsynen onekligen närmast till hands, bl.a. genom de möjligheter som erbjuds att genom övervakning kontrollera att samhällstjänsten fullgörs.

Vid tillämpningen bör beaktas vad som vid tillkomsten av de nya påföljdsreglerna framhölls om gränsdragningen mellan skyddstillsyn och fängelse. Därvid anfördes bl.a. att denna gränsdragning normalt sett torde mindre bero på om förutsättningar för skyddstillsyn föreligger enligt 30 kap. 9 § första stycket brottsbalken än på hur starka de skäl är som finns enligt 4 § i samma kapitel för att döma till fängelse och att även om skyddstillsyn i och för sig skulle kunna antas bidra till att den tilltalade avhöll sig från fortsatt brottslighet, annan påföljd än fängelse kunde vara utesluten med hänsyn till straffvärdet, den tilltalades brottslighet eller brottets art (prop. 1987/88:120 s. 105). Möjligheten att vid beaktande av de tre nyss angivna typerna av omständigheter döma till skyddstillsyn i stället för till fängelse får anses öka avsevärt, om skyddstillsynen kan förenas med föreskrift om samhällstjänst.

När det nu i lagtexten saknas bestämmelser om förutsättningar för samhällstjänst — något som lagrådet om ock med tvekan anser sig få godta med hänsyn till att det är fråga om försöksverksamhet — bör dock syftet med institutet komma till klarare uttryck i lagtexten. Detta kan ske genom att det anges i inledningen till förevarande paragraf i stället för att som i det remitterade förslaget antydvas på undanskymd plats i sista meningen av första

stycket i paragrafen. Första stycket kan då förslagsvis ges följande utformning:

”Om det vid val av påföljd enligt 30 kap. brottsbalken är av avgörande betydelse för att rätten skall kunna i stället för till fängelse döma till skyddstillsyn eller förordna att tidigare ådömd skyddstillsyn skall avse nya brott, får rätten, utöver vad som följer av 28 kap. 6 § brottsbalken, meddela särskild föreskrift som avser skyldighet att i samband med verkställighet av skyddstillsynen utföra oavlönat arbete i lägst 40 och högst 200 timmar (sambhällstjänst). Detta gäller dock endast under förutsättning att den tilltalade förklarar sig villig att följa en sådan föreskrift.”

I ett hänseende medför dock konstruktionen av samhällstjänst som en föreskrift i samband med skyddstillsyn icke godtagbara konsekvenser. Enligt första stycket andra meningen i det remitterade förslaget är det nämligen en förutsättning för meddelande av föreskrift om samhällstjänst att den tilltalade förklarar sig villig att följa en sådan föreskrift. Ett motsvarande krav på samtycke gäller beträffande kontraktsvård. I remissprotokollet har inte berörts frågan om verkan av att den tilltalade återtar sitt samtycke. Eftersom förutsättningarna för samhällstjänsten allvarligt försämras om den tilltalade inte längre är villig att följa föreskriften om samhällstjänst får det anses vara naturligt att acceptera en ordning som innebär att samtycke inte längre föreligger även om den tilltalade återtar sitt samtycke först i högre rätt. Om det endast är den tilltalade som överklagar domen är emellertid högre rätts prövning begränsad av förbudet mot reformatio in pejus så att en dom på skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst inte kan ändras till fängelse (se 51 kap. 25 § första stycket i lydelse enligt SFS 1988:1370 och 55 kap. 15 § första stycket rättegångsbalken).

Situationen är inte alldeles opraktisk och inbjuder till missbruk. Förbudet mot reformatio in pejus i förhållandet mellan skyddstillsyn och fängelse är i och för sig väl motiverat (se prop. 1988/89:2 s. 16 f.). Med hänsyn till att det enligt förslaget är fråga om en försöksverksamhet under begränsad tid bör det enligt lagrådets mening dock kunna för den förut beskrivna situationen göras ett undantag från vad som annars gäller. Ett sådant undantag kan tas in i ett nytt tredje stycke i förevarande paragraf och ges följande lydelse:

”Har föreskrift meddelats med stöd av första stycket och återkallar den tilltalade sitt samtycke vid högre rätts prövning av målet, får rätten utan hinder av 51 kap. 25 § första stycket första meningen och 55 kap. 15 § första stycket rättegångsbalken döma till fängelse.”

Ikraftträdande m.m.

I specialmotiveringen anges att högre rätt inte kan döma till samhällstjänst, om målet har avgjorts före den 1 januari 1990 av tingsrätten. Detta framgår emellertid inte vare sig av 1 § i förslaget, som endast anger att brottmålet skall ha prövats av angiven tingsrätt, eller av övergångsbestämmelser. Eftersom här är fråga om materiella påföljdsbestämmelser torde i avsaknad av uttrycklig reglering motsatsen följa av allmänna rättsgrundsatser i förening med att fängelse i 30 kap. 1 § första stycket brottsbalken numera anges vara svårare påföljd än skyddstillsyn (jfr vad som i 5 § andra

stycket brottsbalkens promulgationslag sägs om straff samt tredje stycket i samma paragraf). Lagrådet kan inte se något hinder mot en sådan tillämpning. Den leder visserligen till att högre rätt kan få föranstalta om utredning angående förutsättningarna för samhällstjänst. Så kan emellertid bli fallet även i mål som tingsrätt avgjort under försökstiden, nämligen om fråga angående samhällstjänst inte väckts där.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträdet den 28 september 1989

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Göransson, Gradin, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström, Persson

Föredragande: statsrådet Freivalds

Proposition om försöksverksamhet med samhällstjänst

1 Anmälan av lagrådsyttrande m.m.

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande (beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 29 juni 1989) över förslag till försöksverksamhet med samhällstjänst.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådet har i sak godtagit förslaget om att införa försöksverksamhet med samhällstjänst men har gjort vissa påpekanden.

När det gäller 2 § första stycket i lagen har lagrådet föreslagit en ändrad lydelse för att syftet med samhällstjänsten skall komma till klarare uttryck. I sak innebär lagrådets förslag inte någon ändring i förhållande till förslaget i lagrådsremissen. Jag biträder lagrådets förslag med en mindre redaktionell ändring.

Lagrådet har också tagit upp frågan om vad som händer, om den tilltalade återtår sitt samtycke i högre rätt. Såsom lagrådet påpekat är möjligheten att döma till fängelse då utesluten, om det endast är den tilltalade som har överklagat. Jag delar lagrådets uppfattning att det under försöket bör göras ett undantag från förbudet mot reformatio in pejus och ansluter mig till lagrådets förslag till nytt tredje stycke i 2 §.

Jag ansluter mig till vad lagrådet anför om högre rätts möjlighet att döma till samhällstjänst när målet avgjorts av tingsrätten före lagens ikraftträdande.

Som jag anförde i lagrådsremissen bör regeringen bemyndigas att ersätta skada vid verkställigheten av samhällstjänst. En mindre redaktionell ändring har gjorts i 6 §.

2 Resurser och utvärdering

Ett viktigt motiv för att begränsa försöket till några få platser är, som jag har anför i lagrådsremissen, att frivården tillförs nya arbetsuppgifter när det gäller personutredning samt övervakning och kontroll av att förelagd ar-

betsskyldighet fullföljs. Härtill kommer att det i ett initialskede kan antas gå åt åtskillig tid för att finna lämpliga arbetsuppgifter för de dömda. Mot den bakgrunden bör de åtta skyddskonsulentdistrikt som omfattas av försöksverksamheten tillföras särskilda resurser. Annars riskerar man att försöket ger ett missvisande utslag på grund av otillräckliga resurser.

Varje skyddskonsulentdistrikt på en plats som omfattas av försöket bör tillföras medel för en projektledare för genomförandet av samhällstjänsten samt för ökade kostnader för resor, utbildning m.m. Den totala kostnaden beräknas uppgå till 2,4 milj. kr. för ett budgetår. För budgetåret 1989/90 beräknar jag att nämnda kostnader ryms inom ramen för anvisade medel under andra huvudtitelns förslagsanslag E3. Frivården. Beträffande finansieringen av kostnaderna för budgetåren 1990/91 och 1991/92 avser jag att återkomma i budgetpropositionerna för de åren.

Som jag förutskickade i lagrådsremissen bör försöket med samhällstjänst utvärderas av brottsförebyggande rådet. Det huvudsakliga målet med samhällstjänst är att minska användningen av fängelsestraff. Utvärderingen skall därför belysa bl.a. om detta mål har uppnåtts. Vidare bör belysas på vilket sätt de personer som dömts till samhällstjänst skiljer sig – bl.a. beträffande typer av brott, tidigare brottslighet, missbruk och sociala bakgrundsfaktorer – från de som döms till kortare fängelsestraff på försöksdistriktet. Vidare bör en studie göras av återfall i brottslighet hos personer som dömts till samhällstjänst.

Utvärderingen bör också belysa de ekonomiska konsekvenserna av användningen av samhällstjänst. En jämförelse bör ske mellan kostnaderna för verkställigheten av samhällstjänst och av fängelse.

Slutligen bör själva försöksverksamheten beskrivas, bl.a. i fråga om vilka typer av arbeten som de till samhällstjänst dömda kommer att utföra i de olika försöksdistrikten, hur många som kommer att fullfölja påföljden, skäl till avbrott samt de dömdas, frivårdspersonalens och "arbetsgivarnas" syn på verksamheten.

3 Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. anta det av lagrådet granskade lagförslaget med vidtagna ändringar.
2. godkänna vad jag förordar om statens ansvar för skador som den dömda kan komma att orsaka under verkställigheten av samhällstjänsten (avsnitt 3.8 i lagrådsremissen).

4 Beslut

Prop. 1989/90: 7

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

Promemorian innehåller ett förslag till försöksverksamhet med en ny straffrättslig reaktionsform kallad samhällstjänst. I den kriminalpolitiska debatten har begreppet samhällstjänst använts sedan länge och med skiftande innebörd. Begreppet är en översättning av det engelska uttrycket community service.

Frågan om att införa någon form av samhällsnyttigt arbete som ett alternativ till frihetsstraff har diskuterats tidigare. I frivårdskommitténs betänkande (SOU 1984:32) Nya alternativ till frihetsstraff redovisas hur frågan tagits upp av tidigare utredningar. I betänkandet behandlas olika former av samhällstjänst ingående men utredningen stannade för att inte lägga fram något förslag. I lagstiftningsärendet om s.k. kontraktsvård m. m. (prop. 1986/87: 106, JuU 32, rskr. 279) förutskickades att frågan om samhällstjänst kunde tas upp till ny prövning om utvärderingen av de pågående försöken i Danmark och Norge skulle ge anledning till det.

Försöksverksamhet med samhällstjänst har pågått sedan år 1982 i Danmark och sedan år 1984 i Norge. Erfarenheterna visar att vissa av de farhågor som har framförts i tidigare diskussioner om samhällstjänst varit obefogade. Ett exempel är att det inte visat sig vara svårt att hitta lämpliga arbetsuppgifter. Resultaten från Danmark tyder på att samhällstjänst har använts i stället för fängelse i ett betydande antal fall. Syftet att minska frihetsstraff har alltså uppnåtts, och farhågorna att samhällstjänst i praktiken skulle leda till straffskärpning tycks för dansk del vara överdriven.

Enligt vad som uttalas i promemorian är det, även om vissa tveksamheter fortfarande kvarstår när det gäller samhällstjänst som straffrättslig reaktionsform, en sanktionsform som bör prövas också i Sverige med hänsyn till att den har vissa fördelar som är svåra att ta tillvara med andra kriminalpolitiska medel. Förslaget innebär att en försöksverksamhet sker där en föreskrift om samhällstjänst skall kunna meddelas i samband med en dom på skyddstillsyn. Föreskriften skall ange hur många timmars arbete som skall utföras och att det skall ske enligt en arbetsplan som upprättas av skyddskonsulenten. Rätten skall ha möjlighet att ålägga den dömda att utföra lägst 40 och högst 200 timmars arbete. Påföljden skall ersätta fängelse och alltså komma i fråga bara när rättens avsikt varit att annars döma till fängelse.

År 1987 intogs 16 ungdomar i åldern 15–17 år i fängelse. Påföljden samhällstjänst hade förmodligen varit mindre lämplig för denna grupp på grund av allvarlig kriminell belastning hos gruppen. I åldersgruppen 18–20 år intogs samma år 1046 personer i fängelse. Mot bakgrund av bl. a. insikten om fängelsestraffets skadeverkningar liksom av behovet av mer ändamålsenliga och pedagogiska insatser i fråga om denna åldersgrupp bör enligt förslaget samhällstjänst med framgång kunna användas här. I vissa fall bör även äldre kunna ådömas samhällstjänst.

Påföljden är alltså enligt promemorian särskilt lämpad för yngre lagöverträdare och för brott som annars bör följas av ett kortare fängelsestraff. Beträffande etablerade missbrukare kan det ibland vara tveksamt

om de klarar att fullgöra ett ålagt arbete. För dessa bör enligt förslaget främst en behandlingsinriktad påföljd komma ifråga.

Om samhällstjänsten inte fullgörs enligt plan, skall den kunna ersättas med fängelse. Domstolen skall i domen redovisa hur långt fängelsestraff som skulle ha utdömts, om inte påföljden samhällstjänst valts. Motsvarande regel gäller för kontraktsvården.

Arbetsuppgifterna skall enligt förslaget inte tas från den reguljära arbetsmarknaden. Främst de ideella organisationerna men även vissa myndigheter, exempelvis väg- och naturvårdsverket, bör kunna tillhandahålla arbetsuppgifter. De skall alltså inte vara sådana som annars skulle ha utförts av avlönad personal. Försöksverksamheten är avsedd att pågå under åren 1990 och 1991.

Sammanställning av inhämtade synpunkter på en promemoria angående försöksverksamhet med samhällstjänst

Prop. 1989/90: 7
Bilaga 2

Instanser och personer som har lämnat synpunkter

I lagstiftningsärendet har inom justitiedepartementet upprättats en promemoria angående försöksverksamhet med samhällstjänst. Synpunkter på promemorian och dess lagförslag har lämnats i anslutning till en av departementet anordnad hearing den 9 mars 1989 samt genom yttranden som inkommit därefter.

Närvarande vid hearingen var representanter för justitiebuds-mannen, riksåklagaren, domstolsverket, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, brottsförebyggande rådet, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, arbetsmarknadsstyrelsen, statens naturvårdsverk, kriminalvårdsdirektörerna i Uppsala, Gävle, Linköpings och Malmö regioner, Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, Uppsala, Linköpings, Helsingborgs, Malmö och Gävle tingsrätter, åklagarmyndigheterna i Malmö, Helsingborg, Uppsala och Gävle, polismyndigheterna i Stockholm och Helsingborg, skyddskonsulenterna i Uppsala norra distrikt, Uppsala södra distrikt, Gävle distrikt, Linköpings distrikt, Helsingborgs distrikt, Malmö-Centrum distrikt, Malmö-Söder distrikt och Malmö-Öster distrikt, Uppsala, Linköpings, Helsingborgs, Malmö och Gävle kommuner, Landstingsförbundet, Sveriges Advokatsamfund, Svenska kyrkans nämnd för diakoni och samhällsansvar, Sveriges frikyrkoråd, Riksidrottsförbundet, Friluftsförbundet, Sveriges riksförbundet, Övervakares och Kontaktpersoners Riksförbundet, Svenska Röda Korset, Pensionärernas riksförbundet, Studieförbundet, Folkets Husförbundets riksförbundet, IOGT/NTO och Hem och Skola.

Efter hearingen har yttranden lämnats av domstolsverket, Landstingsförbundet, polismyndigheten i Malmö, Helsingborgs och Uppsala kommuner, Riksidrottsförbundet och Verdandi. En bandupptagning från hearingen finns liksom yttrandena tillgängliga i lagstiftningsärendet (dnr 89 – 561).

Inhämtade synpunkter

En stor majoritet av de närvarande tillstyrkte promemoriaförslaget. Flera av de som tillstyrkte förslaget hade emellertid synpunkter på utformningen av försöksverksamheten.

Frågan om en geografisk begränsning av försöksverksamheten kommenterades från flera håll. Hovrätten över Skåne och Blekinge var kritisk mot en begränsning till vissa tingsrätter och pekade på att det strider mot grundläggande principer om likabehandling inom straffrätten. Detta blir enligt hovrätten fallet om inte alla tingsrätter har möjlighet att döma till samhällstjänst. Motsatt uppfattning hade Helsingborgs tingsrätt främst mot bakgrund av att det i Danmark och Norge varit möjligt att bedriva lokala försök med samhällstjänst. En övervägande majoritet av de som kommenterade frågan om en geografisk begränsning av försöksverksamheten hade inga inringningar mot en sådan begränsning.

Under rubriken "Förutsättningarna för samhällstjänst" behandlades bl. a. frågan om samhällstjänst i huvudsak är avsedd att vara ett straff eller om det också kan innebära positiva effekter för den dömda att genomföra samhällstjänst. Representanterna för de ideella föreningarna var eniga om att föreningsmedlemmar inte bör fungera som "vaktkonstaplar" i förhållande till de dömda utan endast som "medmänniskor". För föreningarna var det av stor vikt att samhällstjänsten inte i första hand skulle uppfattas som ett straff.

Bl. a. polismyndigheten i Helsingborg ansåg att samhällstjänsten i första hand borde användas inom åldersgruppen 15–17 år. Påföljden kunde enligt polismyndighetens mening vara lämplig för ungdomar som dömts för bl. a. skadegörelse.

Malmö tingsrätt m. fl. ansåg att det i lagtext och motiveringar tydligare borde anges när påföljden samhällstjänst kan användas. Ett sådant förtydligande var enligt dessas mening nödvändig för att det skulle kunna göras en bra utvärdering av försöksverksamheten. Motsatt uppfattning hade advokatsamfundets representant som ansåg att det var en fördel att det under försöksperioden inte fanns några inskränkningar när det gäller vem som skall kunna ådömas samhällstjänst.

Domstolsverket påpekade att det i domstolens beslutsunderlag borde ingå en arbetsplan för samhällstjänsten på samma sätt som en vårdplan skall ingå i en dom på kontraktsvård. Risken är enligt verket annars att påföljden inte blir trovärdig för domstolen.

Från flera håll framhölls vikten av att frivården erhöll extra resurser för att genomföra försöket. Risken skulle annars vara stor att försöket misslyckades utan att man egentligen fick veta om samhällstjänsten fungerar som en sanktionsform i det svenska påföljdssystemet. Vidare betonades vikten av att myndigheter och ideella föreningar som skall ta emot personer dömda till samhällstjänst erhöll information och utbildning om vad som gäller inom frivården.

Samtliga representanter för de ideella föreningarna var positiva till att ordna arbetsuppgifter. Deras bedömning var att det på de utvalda försöksorterna skulle vara möjligt att hitta lämpliga arbetsuppgifter. Uppsala kommun påpekade att det kunde uppstå vissa problem inom den kommunala verksamheten, eftersom den största delen av verksamheten bedrivs på dagtid medan det endast undantagsvis förekommer verksamhet under kvällar och helger.

Från riksförsäkringsverket framhölls att den som dömts till samhällstjänst borde, i motsats till vad som framgår av promemorian, omfattas av lagen om statligt personskadeskydd.

Helsingborgs tingsrätt m. fl. ifrågasatte om inte försöksperioden borde utsträckas till tre år. Erfarenheterna från Danmark och Norge visade enligt tingsrätten att det går relativt långsamt att få genomslag för en helt ny påföljdsvariant.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I brottmål som prövas av Uppsala, Linköpings, Helsingborgs, Malmö eller Gävle tingsrätt och vid högre rätts prövning av sådant mål, gäller bestämmelserna i 2 §.

2 § När rätten dömer till skyddstillsyn eller förordnar att tidigare ådömd skyddstillsyn skall avse nya brott, får rätten, utöver vad som följer av 28 kap. 6 § brottsbalken, meddela särskild föreskrift som avser skyldighet att i samband med verkställigheten utföra oavlönat arbete i lägst 40 och högst 200 timmar (samhällstjänst). Detta gäller dock endast under förutsättning att den tilltalade förklarar sig villig att följa en sådan föreskrift. Vidare skall meddelande av föreskriften bedömas vara av avgörande betydelse för att döma till skyddstillsyn.

Meddelar rätten föreskrift med stöd av första stycket, skall det i domslutet anges hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse i stället valts som påföljd.

3 § Övervakningsnämnden får ändra eller upphäva en föreskrift som har meddelats enligt 2 § när det finns skäl till det. I fråga om dom med sådan föreskrift tillämpas vad som föreskrivs i 26 kap. 17 §, 28 kap. 7 § och 8 § första stycket första meningen och andra stycket samt 37 kap. 8 § andra stycket och 10 § brottsbalken om andra föreskrifter vid skyddstillsyn.

Om det behövs för att den dömda skall stå under övervakning till dess det föreskrivna arbetet har utförts, får övervakningsnämnden besluta om övervakning av den dömda under viss tid efter det att ett år har gått av prövotiden, dock längst till prövotidens utgång.

4 § Om rätten undanröjer en dom på skyddstillsyn med föreskrift enligt 2 § första stycket och i stället dömer till fängelse, skall rätten beakta uppgift som avses i 2 § andra stycket när straffets längd bestäms.

5 § Lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd skall tillämpas på den som utför sådant arbete som avses i 2 §. I stället för vad som föreskrivs i 4 § om skyddstid i den lagen gäller att personskadeskyddet inträder när den dömda påbörjar en resa till arbetsplatsen i enlighet med uppgjord arbetsplan och upphör när en resa från arbetsplatsen avslutas.

6 § Regeringen får meddela föreskrifter om ersättning från staten för skador som orsakats av den dömda vid sådant arbete som avses i 2 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990 och upphör att gälla vid utgången av år 1992. Har föreskrift enligt 2 § meddelats innan lagen upphört att gälla, skall dock bestämmelserna i 2–6 §§ fortsätta att tillämpas.

	sid.
Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 juni 1989 ...	3
1 Inledning	3
2 Bakgrund	4
2.1 Begreppet samhällstjänst	4
2.2 Frivårdskommittén	4
2.3 Samhällstjänst i Danmark och Norge	7
2.3.1 Danmark	7
2.3.2 Norge	10
3 Allmän motivering	13
3.1 Bör samhällstjänst införas?	13
3.2 Försöksverksamhetens omfattning	15
3.3 Allmänna förutsättningar för samhällstjänst	19
3.4 Konstruktionen av påföljdsformen	22
3.5 Verkställigheten	26
3.6 Den dömdes skyldigheter m. m.	28
3.7 Förfarandet före beslut om samhällstjänst	30
3.8 Ersättning för skada m. m.	31
4 Genomförande	32
5 Upprättat lagförslag	33
6 Specialmotivering	33
7 Hemställan	38
8 Beslut	38
Utdrag ur lagrådets protokoll 1989-09-22	39
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 september 1989	43
1 Anmälan av lagrådsyttrande m. m.	43
2 Resurser och utvärdering	43
3 Hemställan	44
4 Beslut	45
Bilagor	
Bilaga 1 Sammanfattning av PM med förslag till försöksverksamhet med samhällstjänst	46
Bilaga 2 Sammanställning av inhämtade synpunkter på en promemo- ria angående försöksverksamhet med samhällstjänst	48
Bilaga 3 Lagrådsremissens lagförslag	50

